

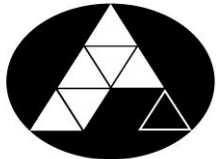
**POHJOIS-KARJALAN AMMATTIKORKEAKOULU**  
Liiketalouden koulutusohjelma

Juha Romppanen

**ELINKEINOVAPAAUS JA SEN RAJOITTAMINEN**

Opinnäytetyö  
Joulukuu 2012

 <p>POHJOIS-KARJALAN AMMATTIKORKEAKOULU</p>	<p><b>OPINNÄYTETYÖ</b>  <b>Joulukuu 2012</b>  <b>Liiketalouden koulutusohjelma</b></p> <p>Karjalankatu 3  80200 JOENSUU  p. (013) 260 6800</p>
<p>Tekijä  Juha Romppanen</p>	
<p>Nimeke  Elinkeinovapaus ja sen rajoittaminen</p>	
<p>Tiivistelmä</p> <p>Opinnäytetyön ydinsisällön muodostavat elinkeinovapauden perusoikeus, sen rajoitusedellytykset ja edellytyksiä soveltaen toteutetut rajoitukset. Työssä selvitettiin elinkeinovapauden oikeudellinen perusta ja keskeinen sisältö, elinkeinonharjoittamisen oikeutta määrittävän ja rajoittavan sääntelyn pääpiirteet ja elinkeinovapauden rajoittamisessa sovellettavat rajoitusopit. Näiden pohjustamana koottiin yhteen elinkeinovapauden keskeisimmän rajoituksen, luvanvaraisuuden, piiriin kuuluvia elinkeinoja. Näistä yksitellen pääkohdittain selvitettiin luvan myöntävä viranomainen, luvan myöntämisen edellytykset ja lupavelvoitteen perustamisen taustasyyt.</p> <p>Tutkimuksen aihevalintaan johti tutkimuksen tekijän omien tiedollisten päämäärien lisäksi se seikka, että elinkeino-oikeutta käsitteleviä ammattikorkeakoulujen opinnäytetöitä on tehty verrattain vähän. Työ on lainopillinen kirjoituspöytätyö, jossa oikeuslähteiden avulla selvitetään, mikä on voimassa olevan oikeuden sisällön antama vastaus tutkimusongelmiin.</p> <p>Elinkeinovapaus on perustuslaissa vahvistettu perusoikeus ja pääsääntö, jonka rajoittaminen on poikkeuksellisesti mahdollista yhteiskunnallisesti painavista ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävistä syistä. Rajoittamisessa tulee sovellettavaksi perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintuneet perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja niiden kautta muotoutuneet elinkeinovapauden rajoitusopit. Lainvalmistelussa luvanvaraisuutta on luonnehdittu ongelmallisimmaksi elinkeinovapauden rajoitukseksi, minkä johdosta sitä on pyritty vähentämään. Yhteiskunnallisen tarpeen asettama paine on kuitenkin sellainen, että se saa aikaan tutkimuksen mukaisen useita kymmeniä luvanvaraisia elinkeinoja kattavan listan.</p>	
<p>Kieli  suomi</p>	<p>Sivuja 100</p>
<p>Asiasanat  elinkeinovapaus, elinkeino-oikeus, elinkeinoluvat, toimiluvat</p>	

 <p><b>NORTH KARELIA UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES</b></p>	<p><b>THESIS</b>  <b>December 2012</b>  <b>Degree Programme in Business Economics</b>  Karjalankatu 3  FIN 80200 JOENSUU  FINLAND  Tel. 358-13-260 6800</p>
<p><b>Author</b> Juha Romppanen</p>	
<p><b>Title</b> Freedom of Trade and Restricting It</p>	
<p><b>Abstract</b></p> <p>The core content of this thesis is formed by the basic right of business freedom, the prerequisites for its restriction and the restrictions realized through the application of those prerequisites. The study comprises the legal foundation and essential content of business freedom, the main features of defining and restrictive regulation of business freedom and the restriction doctrine applied to business freedom restriction procedures. Those set up the way for the final step which was gathering together cases under the sphere of the most relevant restriction of business freedom – licensed trades. Then the goal was to find out trade by trade the licensing authority, licensing conditions and reasons for the establishment of the license system.</p> <p>In addition to the researcher's own interests, choosing the topic for the thesis was also affected by the fact that there have been relatively few studies from the field of trade law among polytechnic theses. The study is a juridical research, whose function is with the help of the legal sources to find out what the answer is that the laws in effect give to the research problems.</p> <p>Business freedom is a constitutional basic right and a principal rule, whose restriction is possible only in exceptional circumstances for strong social and constitutionally acceptable reasons. A restriction must be performed by applying basic rights' general restriction prerequisites and the restriction doctrines of business freedom formed through them that have been established in practice by the Committee for Constitutional Law. Law drafting has characterized trade licensing as the most problematic restriction of trade, which is why there has been an attempt to reduce it in recent years. However, the pressure set by social need is strong enough to cause a list of several dozen licensed trades as featured in this thesis.</p>	
<p><b>Language</b> Finnish</p>	<p><b>Pages</b> 100</p>
<p><b>Keywords</b> freedom of trade, business freedom, trade license, trader's permit</p>	

# Sisältö

1	Johdanto.....	5
2	Elinkeinovapauden periaate .....	6
2.1	Käsitteet ja historiallinen tausta.....	7
2.2	Oikeuden perusta ja sisältö.....	8
2.3	Elinkeinonharjoittamisen yleiset edellytykset .....	11
3	Elinkeinojen oikeudellinen jaottelu ja ominaispiirteet .....	14
3.1	Vapaat elinkeinot.....	16
3.1.1	Oman elatuksen oikeus .....	16
3.1.2	Ilmoituksenvaraiset elinkeinot .....	17
3.2	Eriyisesti säännellyt elinkeinot.....	20
3.2.1	Ohjesääntöiset elinkeinot .....	20
3.2.2	Oikeudelliset monopolit .....	23
4	Elinkeinovapauden rajoittaminen .....	26
4.1	Rajoittamisen pääpiirteitä.....	26
4.2	Perustuslakivaliokunnan linjaukset .....	31
4.2.1	Yleiset rajoitusedellytykset .....	31
4.2.2	Luvanvaraisuutta koskevat rajoitukset.....	37
4.3	Rajoittamistapaukset oikeuskäytännössä .....	43
5	Luvanvaraiset elinkeinot .....	51
5.1	Liikenne.....	52
5.2	Viestintä.....	60
5.3	Finanssiala .....	62
5.4	Vähittäiskauppa, valmistus, myynti ja maahantuonti.....	71
5.5	Sosiaali- ja terveysala .....	78
5.6	Aseet, kemikaalit ja räjähteet .....	81
5.7	Muut .....	83
6	Pohdinta.....	88
	Lähteet.....	95

## 1 Johdanto

Tutkimuksen keskiössä on Suomen perustuslaissa (731/1999) vahvistettu elinkeinovapaus. Perustuslain 18.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Lähtökohtaisesti siis oikeus valita toimeentulon hankkimisen muodokseen haluamansa elinkeinon harjoittamisen on perustuslailla turvattu perusoikeus, jota kuitenkin voidaan rajoittaa elinkeinojen alakohdallisella sääntelyllä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä noudattaen. Perusoikeuksien rajoittamisen edellytykset saavat sisältönsä lainsäädäntökäytännön synnyttämistä perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä, joiden viitoittamana käytäntö on edelleen tuottanut elinkeinovapauden rajoittamista koskevien linjausten kokonaisuuden. Näitä rajoitusoppeja soveltamalla on useiden elinkeinojen vapaata harjoittamista rajoitettu. Keskeisin elinkeinovapauden rajoitus on luvanvaraisuus. Perustuslakivaliokunta lausunnoissaan usein toistamansa ja vakiinnuttamansa linjauksen mukaisesti tähdentää, että elinkeinovapaus on pääsääntö ja luvanvaraisuus poikkeus. Elinkeinojen luvanvaraisuudesta on säädetty useissa alakohtaisissa erityislaeissa.

Tutkimuksessa luodaan lainopillinen katsaus elinkeinovapauden ja sen rajoittamisen systematiikkaan pyrkien muodostamaan johdonmukainen kokonaisuus, jossa ensin vahvistetaan pääsääntö, seuraavaksi selvitetään poikkeusolosuhteita ja -perusteita, ja lopuksi kartoitetaan yksittäiset poikkeustapaukset. Työn tarkoitus ja tavoitteet voidaan pukea seuraavien tutkimuskysymysten muotoon: Mitä elinkeinovapaus tarkoittaa ja mitä se oikeutena sisältää? Mitkä ovat elinkeinonharjoittamisen yleiset edellytykset? Mitkä ovat elinkeinovapauden rajoittamisen edellytykset? Millaisia lupamenettelyjä elinkeinonharjoittamiseen liittyy? Lopulta kaikkien kysymysten ja tutkimuksen kokonaistavoite tiivistyy seuraavaan: mitä elinkeinovapaus kaikkiaan tarkoittaa ja mitä se tosiasiallisesti merkitsee siihen läheisesti liittyvän oikeudellisen informaation viitekehyksessä, kun tätä perusoikeutta ja sitä koskettavan sääntelyn välisiä suhteita tarkastellaan kokonaisuutena?

Oikeustieteen osa-alueista keskeisimmät ovat lainoppi eli oikeusdogmatiikka, oikeushistoria, oikeussosiologia, oikeusfilosofia ja vertaileva oikeustiede. Näitä voidaan yhdistellä, eikä rajalinja näkökulmien välillä ole aina yksiselitteinen. Tutkimuksen tavoitteen,

omien tiedollisten päämäärien selventämisen ja parhaan mahdollisen tutkimustavan löytämisen kannalta on hyödyllistä sijoittaa työ yhdelle tai useammalle osa-alueelle. Valtaosa oikeustieteellisestä tutkimuksesta on lainoppia. (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 19–20.) Tämän opinnäytteen tutkimusmenetelmä asemoituu lainoppiin, ja sitä voidaan luonnehtia lainopilliseksi kirjoituspöytätyöksi. Työssä on tukeuduttu pääasiassa sähköiseen tai kirjalliseen muotoon saatettuihin oikeuslähteisiin selvittäen, mikä on voimassa olevan oikeuden sisällön antama vastaus tutkimusongelmiin.

Tutkimuksen aihevalintaan päädyttiin ennen kaikkea tutkimuksen toteuttajan omien tiedollisten intressien ja lisäksi sen tosiseikan ohjaamana, että aihetta on tutkittu melko vähänlaisesti esimerkiksi ammattikorkeakoulujen opinnäytetöissä. Tutkimusmenetelmän valinta taas nousee siitä tiedollisesta vajauksesta oikeusjärjestyksen sisällöstä, joka liittyy tutkimuksen kohteena olevaan aihepiiriin. Lainopin tehtävänä onkin osoittaa, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö suhteessa käsiteltävään ongelmaan ja kuinka käsillä olevassa tilanteessa tulisi oikeusjärjestyksen mukaan toimia. Tätä tehdessään lainoppi systematisoi eli jäsentää ja kokoaa yhteen tutkimuksen aihealueeseen kuuluvaa relevanttia oikeuslähteiden sisältöä. Summaten voidaan todeta, että lainopillinen tutkimusote olennaisesti on oikeusjärjestyksen säännösten tutkimusta ja niiden sisällön selvittämistä, tulkitsemista. (Husa ym. 2008, 20.)

## **2 Elinkeinovapauden periaate**

Luvun tarkoituksena on asettaa tutkimuskohde lähtökohta-asetelmiin ja selventää, mihin elinkeinovapaus perustuu ja mikä on sen pääasiallinen sisältö. Ensin määritellään tutkimuksen ydinkäsitteet ja luodaan lyhyt katsaus elinkeinovapauden historiaan lähinnä yleistauoitukseksi. Näiden jälkeen esitetään, minkä päällä elinkeinovapauden periaate oikeudellisesti lepää, mikä on sen sisältö ja mitä tästä oikeudesta nauttiminen yleisesti edellyttää.

## 2.1 Käsitteet ja historiallinen tausta

Elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (122/1919, myöhemmin elinkeinola-ki) uudistamista koskeneessa esityksessään hallitus määrittelee elinkeinon käsitteen sisältävän kauppa-, tehdas- ja käsityöliikkeen sekä muun ansionsaantia tai elatusta tarkoittavan liikkeen tai elinkeinon harjoittamisen (HE 259/1992 vp). Rissanen (2006a, 71) toteaa elinkeinon voivan tarkoittaa ammatin harjoittamista tai synonyymisesti toimialaa. Useissa laeissa on elinkeinonharjoittajan käsite määritelty. Kumottuun kilpailunrajoituksista annettuun lakiin (480/1992) sisältyi kattava elinkeinonharjoittajan määritelmä. Lain 3.1 §:n mukaan ”elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka ammattimaisesti pitää kaupan, ostaa, myy tai muutoin vastiketta vastaan hankkii tai luovuttaa tavaroita tai palveluksia (hyödyke)”. Tätä voidaan pitää laajana elinkeinonharjoittajan määritelmänä (HE 162/1991 vp).

Laki kilpailunrajoituksista kumottiin kilpailulaille (948/2011), jonka 4.1 § 1 k:n mukainen elinkeinonharjoittajan määritelmä on suppeampi: ”Elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä sekä yhtä tai useampaa yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa.” Näiden pohjalta tiiviisti määrittelin elinkeinon ja sen harjoittamisen tarkoittavan taloudellista toimintaa, jota oikeussubjekti nimiinsä harjoittaa joko luonnollisena henkilönä tai oikeushenkilönä perustamalla tarkoitusta varten kauppaoikeudellisen yhtiön.

Historiallisena katsauksena todettakoon, että ammatikuntalaitoksen ja merkantilistisen järjestelmän lakkautus 31.3.1879 annetulla elinkeinoasetuksella vahvisti elinkeinon ja ammatinharjoittamisen vapauden ja pääsäännön (Karapuu & Lavapuro 2011, 676). Myös Rissanen (2006b, 70) mainitsee tällöin elinkeinovapauden lopullisesti toteutuneen. Tätä seurasi 1.11.1919 voimaan tullut ja edelleen sovellettava laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta (122/1919). Perustuslaillinen säännöshistoria alkoi Suomen Hallitusmuodon (94/1919) 6.2 §:stä, joka sääti kansalaisten työvoiman olevan valtakunnan erikoisessa suojelussa. Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta annetulla lailla (592/1972) pykälään lisättiin sääntelyvarauksin valtiovallalle velvoite järjestää Suomen kansalaisille työtä. Näissä säädöksissä nykyisenkaltainen toimeentulon hankkimisen vapausoikeus antoi vielä odottaa itseään.

Nykyinen voimassaoleva elinkeinovapauden perusoikeussäännös sai muotonsa perusoikeusuudistuksessa, joka toteutettiin 1.8.1995 voimaan tulleella lailla Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta (969/1995). Perusoikeusuudistuksen lähtökohtana oli perusoikeussäännösten päivittäminen keskeisillä taloudellisilla ja sosiaalisilla oikeuksilla vastaamaan kansainvälisen ihmisoikeussäätelyn niille asettamia edellytyksiä ja painoarvoa tilanteessa, jossa Suomen perusoikeusjärjestelmä oli kansainvälisoikeudellisesta näkökulmasta katsoen vanhentunut (HE 309/1993 vp). Asiaan liittyen Karapuu ja Lavapuro (2011, 676) mainitsevat perustuslaissa tällöin ensimmäistä kertaa säädetyn ”yrittämisen vapauden periaatteen” olleen aatehistoriallisesti merkillepantavaa. Perusoikeusuudistusta seuranneessa perustuslakiuudistuksessa hallitus ei esityksessään HE 1/1998 vp katsonut olevan tarvetta tehdä perusoikeussäännöstöön asiallisia muutoksia, vaan säännökset ehdotettiin siirrettäväksi käytännössä sellaisenaan uuteen ja nykyiseen perustuslakiin, mitä myös perustuslakivaliokunta mietinnössään PeVM 10/1998 vp piti perusteltuna.

## 2.2 Oikeuden perusta ja sisältö

Suomessa elinkeinon harjoittamisen vapaus on perusoikeutena turvattu Suomen perustuslaissa (731/1999). Palaten alussa viitattuun perusoikeussäännökseen, perustuslain 18.1 §:n mukaan *jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla*. Tämän lisäksi elinkeinovapaudesta on säädetty tarkemmin jo useaan kertaan muutetussa ja edelleen voimassa olevassa elinkeinolaissa (122/1919). (HE 20/2008 vp, 2.) Hallitus elinkeino-oikeutta koskevissa esityksissään on usein ilmaissut elinkeinolain 1 §:n ilmaisevan *elinkeinovapauden periaatteen* (esim. HE 323/1992 vp, HE 313/1994 vp, HE 81/1998 vp). Nämä säännökset muodostavat nykyisen Suomen oikeuteen sisältyvän ja siinä sovellettavan elinkeinon harjoittamisen oikeuden ja pääsäännön perustan.

Elinkeinolain 1.1 §:n mukaan laillista ja hyvän tavan mukaista elinkeinoa saa harjoittaa Euroopan talousalueella (ETA) asuva luonnollinen henkilö, suomalainen yhteisö ja säätiö sekä Suomessa sivuliikkeen rekisteröinyt ulkomainen yhteisö ja säätiö, joka on perustettu Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion lainsäädännön mukaan ja jolla on kotipaikka, keskushallinto tai päätoimipaikka ETA:an kuuluvassa valtiossa. Elinkeino-



lain 2.1 §:n mukaan sivuliikkeellä tarkoitetaan ulkomaisen yhteisön Suomessa sijaitsevaa osaa, josta käsin liiketoimintaa harjoitetaan ulkomaisen yhteisön nimiin ja lukuun.

Lainkohdan säättämä elinkeino-oikeus ETA-alueella asuville luonnollisille henkilöille sisältää sekä pysyvän että tilapäisen taloudellisen toiminnan harjoittamisen oikeuden toisesta ETA-valtiosta Suomeen. Luonnollisen henkilön osalta asuinpaikalla tarkoitetaan pysyvää asumista jossakin Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa, ja kysymys asuinpaikasta ratkaistaan asuinpaikan lain mukaan. Lisäksi säännöksen sanamuoto tarkoittaa, ettei ETA-alueen ulkopuolella asuva Suomen kansalainen voi harjoittaa Suomessa vapaasti elinkeinoa, ellei hän muuta ETA-alueelle asumaan tai hanki poikkeuslupaa. Näin myös ETA-alueen ulkopuolisen maan kansalainen voi saada elinkeino-oikeuden, jos hän asuu tai muuttaa asumaan ETA-valtioon. Suomalaisen yhteisön ja säätiön elinkeinonharjoittamisen oikeus sidotaan julkiseen oikeushenkilörekisterimerkintään. (HE 259/1992 vp.)

On hyvä huomioida elinkeinolain 1.2 §:n mukainen poikkeuslupamenettely. Patentti- ja rekisterihallituksen myöntämällä luvalla voi elinkeinoa Suomessa harjoittaa myös 1) ETA:n ulkopuolella asuva luonnollinen henkilö sekä 2) ulkomainen yhteisö tai säätiö, jota ei ole perustettu ETA-valtion lainsäädännön mukaan ja jolla ei ole pääasiallista toimipaikkaa ETA-valtiossa. Luvan tarvitsee myös avoimen yhtiön yhtiömies ja kommandiittiyhtiön vastuunalainen yhtiömies, mikäli yksikään yhtiössä luonnollisena henkilönä tai oikeushenkilönä toimiva yhtiömies ja kommandiittiyhtiössä vastuunalainen yhtiömies ei ole edellä esitetyssä lain 1.1 §:ssä tarkoitettu. Säädoskohtaa uudistettiin vuonna 2002, jolloin esitettiin poistettavaksi silloinen lupavelvoite kommandiittiyhtiön äänettömän yhtiömiehen osalta (HE 58/2002 vp, 1). Talousvaliokunta mietinnössään TaVM 16/2002 vp katsoi lupamenettelyn keventämisen olleen aiheellista todeten, että käytännössä poikkeusluvat yleensä myönnetään tai niitä ei haeta ollenkaan.

Tätä muutosta lukuun ottamatta kyseinen pykälä astui voimaan 1.1.1994 seuraten uudistusta, jolla elinkeinolakia muutettiin vastaamaan Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (ETA-sopimus) asettamia vaatimuksia (HE 20/2008 vp, 2). Tällöin elinkeinovapauden piiriin otettiin kotimaisten toimijoiden lisäksi mukaan koko ETA-alueen luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt poistamalla niiltä vaaditut lupamenettelyt (HE 259/1992 vp). Tätä kutsutaan niin sanotuksi etabloitumisvapaudeksi eli sijoittautumis-

oikeudeksi. Sen käyttämiseksi on kuitenkin täytettävä jokaisen jäsenmaan vaatimukset, syrjinnän kiellon asettamissa rajoissa. (Virtanen 2010, 381.) ETA-alue kattaa Euroopan unionin (EU) 27 jäsenvaltion lisäksi Islannin, Norjan ja Liechtensteinin.

Edellisiä kiteyttäen, lähtökohtaisen säännön mukaan kuka tahansa ETA-alueella asuva luonnollinen henkilö sekä alueella perustettu ja sinne pysyväisluonteisesti sijoittunut oikeushenkilö voivat harjoittaa Suomessa taloudellista toimintaa ansaitsemistarkoituksessa nauttien perustuslaillista elinkeinovapausoikeutta, ja myös muukin taho Patentti- ja rekisterihallituksen myöntämällä luvalla. Huomionarvoista on, ettei Suomen kansalaisuus yksinään tuo henkilöä elinkeinovapauden piiriin, jos henkilö asuu ETA-alueen ulkopuolella. Kolmannen maan kansalainen taas nimenomaan nauttii oikeutta, mikäli hän ETA-alueella asuu. Näin luonnollisten henkilöiden elinkeino-oikeuden määräytyminen on kytketty pysyvään asuinpaikkaan riippumatta kansalaisuudesta.

Virtanen määrittelee elinkeinovapauden sen kautta, että valtiovalta pidättäytyy estämästä elinkeinonharjoittamista sen samalla sitoutuen ylläpitämään ne yhteiskunnalliset rakenteet, joiden puitteissa elinkeinotoiminta on mahdollista (Virtanen 2010, 374). Tämä on varsin osuva määritelmä. Pidättäytyminen on tässä ymmärrettävä perustuslainsäätösuuden määrittelemäksi pääsääntöisyydeksi, johon välttämättä sisältyy myös oikeuspuuttua oikeusjärjestyksen vastaiseen ja yhteiskunnalle haitalliseen toimintaan. Kilpailulain (948/2011) esitöissä taas todetaan elinkeinovapauden suojaamisen tarkoittavan otollisten olosuhteiden luomista ja ylläpitämistä, jotta elinkeinotoiminnalla on tasavertaiset toimintaedellytykset ja luottamus vilpittömän toiminnan menestyksen mahdollisuuteen (HE 88/2010 vp, 54).

Näiden määritelmien kautta voinkin nähdä elinkeinovapauden valtiovallan ylläpitämänä järjestelmänä, jossa elinkeinotoiminta on mahdollistettu ja sille luotu edellytykset. Hallitushan ei viittaa suojaamisen tarkoittavan esimerkiksi rajoitusten estämistä; perustellut rajoituksethan nimenomaan suojaavat, luovat ja ylläpitävät edellytyksiä yleensäkin. Kuitenkin perustuslakivaliokunta aina ensimmäisestä perusoikeusuudistuksen jälkeisestä lausunnostaan PeVL 15/1996 vp alkaen on vakiinnuttanut linjauksen, jonka mukaan *elinkeinovapaus on pääsääntö ja rajoitukset poikkeustapauksissa mahdollisia*. Tämä näkemys on valiokunnan elinkeinovapautta koskevan valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kulmakivi.

Mitä vielä tulee elinkeinovapauden eräisiin maininnan arvoisiin ominaispiirteisiin, on niitä löydettävissä oikeuskirjallisuudesta. Oikeutta koskeva perustuslain säännös siis turvaa vapauden valita toimeentulon hankkimisen muoto jonkin työn, ammatin tai elinkeinon piiristä. Ensinnäkin tämän valinnanvapauden on katsottu sisältävän sen, ettei yksilöä voida pakottaa vastoin tahtoaan hankkimaan toimeentuloaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla, jota hän ei itse tahdo harjoittaa. Samoin vapaudella on myös negatiivinen ulottuvuus: yksilöllä on oikeus niin halutessaan jättäytyä osittain tai kokonaan työ- ja elinkeinoelämän ulkopuolelle. (Länsineva 2006, 3–4.)

### 2.3 Elinkeinonharjoittamisen yleiset edellytykset

Elinkeinonharjoittamiseen oikeutettujen tahojen harjoittaman toiminnan on oltava yleisten edellytysten mukaista. Elinkeinolain 1.1 §:stä on erotettavissa kaksi yleistä elinkeinotoimintaan kohdistuvaa vaatimusta: 1) *laillisuus* ja 2) *hyvän tavan mukaisuus*. Kun pykälä vuoteen 1994 uudistettiin vastaamaan ETA-sopimuksen vaatimuksia, hallituksen esitykseen liittyen muun muassa talousvaliokunta korosti harjoitettavan elinkeinon Suomen lakien ja Suomessa yleisesti hyväksytyjen hyvien tapojen mukaisuutta tilanteessa, jossa elinkeino-oikeus Suomessa ETA-sopimuksen myötä laajeni (TaVM 51/1992 vp).

Vaatimuksessa toiminnan *laillisuudesta* ei liene epäselvyyttä. Rikoslain (39/1889) 30 luvun mukaisten elinkeinorikosten lisäksi rikoslaissa on kriminalisoitu muun muassa uhkapelin järjestäminen (17:16§), rahapelirikos (17:16a§), arpajaisrikos (17:16b§), sukupuolisiveellisyyttä loukkaava markkinointi (17:20§), paritus (20:9–9a§) ynnä muita kysymykseen tulevia rikkomuksia, joita elinkeinotoimintana tai elinkeinotoiminnassa mahdollisesti voidaan harjoittaa. Lisäksi elinkeinolain 27 §:ssä on säädetty elinkeinorikkomuksesta. Siinä missä kuluttajansuojalaki (38/1978) sääntelee kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välistä suhdetta, sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain (1061/1978, myöhemmin SopMenL) pyrkimys taas on antaa elinkeinonharjoittajalle suojaa toisen elinkeinonharjoittajan käyttämiä yhteiskunnan ja liike-elämän kannalta hylättävänä pidettäviä menettelyjä vastaan, jotta toimijoiden mahdollisuus harjoittaa toimintaa ja kilpailla ostovoimasta turvattaisiin (HE 114/1978 vp, 3).

*Hyvän tavan* vaatimuksen sisältö ei ole välttämättä kovin yksiselitteinen. SopMenL 1.1 §:n sisältämän niin sanotun yleislausekkeen mukaan elinkeinotoiminnassa hyvän liiketavan vastainen tai muutoin sopimaton menettely toista elinkeinonharjoittajaa kohtaan ei ole sallittua. Hallitus mainitsee sen olevan viime kädessä oikeuskäytännön ratkaisuvallassa, mitä on pidettävä hyvän tavan mukaisena (HE 259/1992 vp). Castrén myös toteaa yleislausekkeen sisällön muotoutuvan tarkemmin erityisesti markkinaoikeuden ratkaisuja Keskuskauppakamarin lausuntokäytännössä (Castrén 2006a, 896). Keskuskauppakamarin liiketapalautakunnan tehtävänä on antaa lausuntoja elinkeinoelämän tapauksiin mahdollisesti liittyvästä hyvän liiketavan vastaisuudesta ja sopimattomasta menettelystä rajaten ulkopuolelle sopimus- ja immateriaalioikeudelliset asiat (Kauppakamari 2012). Lausuntoja on lähes aina noudatettu, vaikka niillä ei ole pakottavaa oikeudellista vaikutusta (Castrén 2006a, 901). Seuraavassa muutamia poimintoja ratkaisukäytännöstä, jossa hyvän liiketavan vastaisuuden on tulkittu toteutuvan.

Liiketapalautakunnan lausunto LTL 889/2007 liittyi *jäljittelyyn sekä toisen maineen ja tunnettuuden hyväksikäyttöön*. Tapauksessa hyvän liiketavan vastaisena toisen markkina-aineiston hyödyntämisenä pidettiin samalla toimialalla samalle kohderyhmälle koulutuspalveluja tarjoavien yhtiöiden kesken sitä, että toisen yhtiön koulutustilaisuuden ohjelmaesitettä katsottiin selvästi kopioidun. *Kilpailijan halventaminen* oli kyseessä tapauksessa LTL 888/2007. Yritys oli markkinoinnissaan kutsunut kilpailijan hintaa ”merkilliseksi” ja samalla kehottanut kuulumaan ”reiluun joukkoon”. Lausunto LTL 868/2005 koski *vertailua ja totuudenvastaista mainontaa*. Yritys käytti korostetusti ilmaisua ”Ykkönen” mainoksessaan, jossa vertailtiin palvelun hintoja kilpailijoiden hintoihin luoden kokonaiskuvallisen väitteen, että markkinoijan tarjoama palvelu oli edullisin. Väitettä ei kuitenkaan näytetty toteen.

*Harhaanjohtava mainonta* tuli esille ratkaisun LTL 872/2005 tapauksessa, jossa esitettiin sinällään oikeaperäinen hintakehitystä kuvaava käyrä kahden yhtiön tuotteen välillä, mutta asiaa kokonaisuutena arvioiden ja asiayhteys huomioden mainos antoi harhaanjohtavan kuvan tuotteiden tosiasiallisesta hintaerosta. Ratkaisussa LTL 883/2006 taas oli esillä *vertaileva mainonta*. Hyvän liiketavan vastaista oli se kielteiseen ja halventavaan sävyyn kilpailijayritystä kuvaava suoramarkkinointi, jossa vertailtiin yritysten hintoja korostaen kilpailijan hintojen kalleutta ilmaisuihin hintojen keinotekoisesta nostamisesta ja ylihinnittelusta. Tässä on hyvä huomata, että SopMenL 2 a §:n mukaan vertai-

leva markkinointi on tietyissä tapauksissa sallittua. Lainkohdasta voidaan nostaa vertailevaan markkinointiin joitain pääehtoja, kuten harhaanjohtavuuden, totuudenvastaisuuden, puolueellisuuden, halventamisen ja maineen sopimattoman hyväksikäytön kiellot. Esimerkiksi kaksi edellistä esimerkkiä koskettivat eritoten harhaanjohtavuutta, puolueellisuutta ja halventavaa menettelyä.

Markkinaoikeuden asiassa MAO:32/12 vastakkain olivat Isossa-Britanniassa toimiva ravintoketju Prezzo Plc. ja Suomessa ravintola-alalla toimiva La prezzo Oy. Prezzo Plc. vaati La prezzo Oy:lle kieltoa käyttää toiminnassaan tavaramerkkiä PREZZO, toiminimeään La prezzo Oy tai muuta Prezzo Plc:n merkin ja tunnuksen PREZZO kanssa sekoitettavissa olevaa tunnusta. Kantaja oli Isossa-Britanniassa käyttänyt useita vuosia tunnusta PREZZO, mistä vastaaja oli ennen yhtiön perustamista ja toiminimen rekisteröintiä Suomessa vuonna 2009 ollut hyvin tietoinen. Kantaja oli tosin saanut kahden yhteisön tavaramerkkirekisteröinnin vasta tämän jälkeen vuonna 2010. Asiassa esitetyt oikeuslähteet kuitenkin osoittivat, että suoja käyttöön otettuun tavaramerkkiin ja toiminimeen ulottuu niihin tahoihin koti- ja ulkomaille, jotka ovat olleet tietoisia niiden käytöstä ja saaneet rekisteröidyksi jo käyttöön otettuihin tunnuksiin sekoitettavissa olevan toiminimen. La prezzo Oy:n toiminnan katsottiin olleen SopMenL 1.1 §:n vastaisesti sopimatonta ja hyvästä liiketavasta poikkeavaa, ja yritystä kiellettiin käyttämästä markkinoinnissaan toiminimeään ”La prezzo Oy” tai sen osaa ”prezzo”.

Kiintoisa oli myös ratkaisu MAO:32/11, jossa Verkkokauppa.com Oy:n todettiin menettelleen sopimattomasti muun muassa käyttäessään markkinoinnissaan halventavia ilmaisuja. Perättömien hintavertailujen ja toteennäyttämättömien edullisemmuusväitteiden esittämiskiellon lisäksi yritystä kiellettiin käyttämästä ilmaisuja, joissa viitattiin kilpailijoiden ryöstävän tai huijaavan asiakkaita taikka pyrkivän tarkoituksellisesti myymään kalliita, asiakkaille tarpeettomia tai parhaan provision kerryttäviä tuotteita. Markkinaoikeus tulkitsi toiminnan hyvän liiketavan vastaisena sopimattomaksi.

Näiden esimerkkien kautta pyrin hieman aukaisemaan kysymystä siitä, mitä hyvän tavan mukaisuuden vaatimus elinkeinotoiminnassa tarkoittaa. Ja kuten todettu, oikeuskäytäntö sen aina viimeistään ratkaisee. Saatavissa olevista liiketapalautakunnan lausunnoista valtaosa liittyy harhaanjohtavaan ja vertailevaan markkinointiin, jäljittelyyn sekä kilpailijan halventamiseen. Hyvän tavan lisäksi toiminnan on oltava laillista eikä siitä

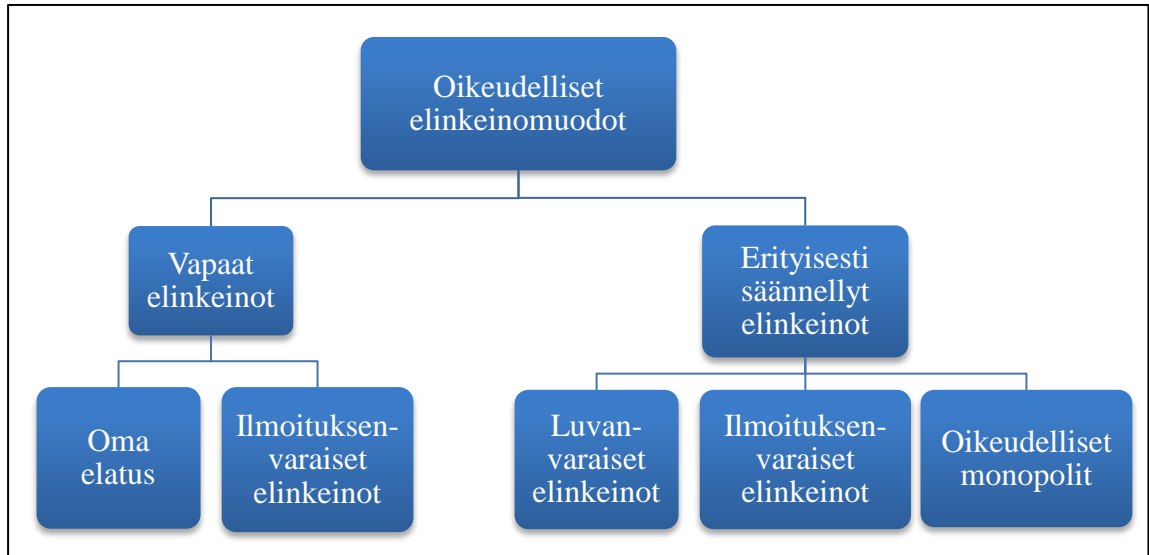
saa olla säädetty kieltoa tai rangaistusta. Sekä laillisuuden (A) että hyvän tavan mukaisuuden (B) vaatimukset ovat nähdäkseni jollain lailla sidoksissa toisiinsa. Jos B on totta, myös A voi olla totta. Vielä enemmän jos A on totta, B:n on käytännössä katsoen oltava totta, sillä hyvästä tavasta poikkeaminenhan ei ole laillista. Mutta voiko hyvä tapa toteutua yhdessä laittoman toiminnan kanssa? Toisaalta voidaan kysyä, kumoaako laitton liiketoiminta välttämättä hyvän liiketavan, sikäli kun hyvä tapa tarkoittaa nimenomaan elinkeinonharjoittajien välisen käytänteen edellytystä.

Viitaten edelleen SopMenL:n 1.1 §:een ja lain esitöihin (HE 114/1978 vp, 3), on hyvässä liiketavassa siis kyse *elinkeinonharjoittajien välisestä* keskinäisestä asiallisesta kanssakäymisestä. Vaatimuksessa toiminnan lainmukaisuudesta taas on mukana myös julkinen intressi asetelman ollessa enemmänkin *elinkeinonharjoittaja vs. yhteiskunta*. Jos rikos tehdään toista elinkeinonharjoittajaa vastaan, ei hyvän tavan toteutumisellekaan jää oletettavasti sijaa. Toisaalta katsoisin hyvän tavan voivan elinkeinonharjoittajien välillä toteutua huolimatta osapuolen laittomasta toiminnasta, mikäli sillä ei olisi suoraa ja välitöntä haittavaikutusta kanssatoimijoihin ja hyvän liiketavan rakenteisiin. Mitä oikeudelliseen vastuuseen tulee, tunnusmerkistöt täyttävistä rikoksista rangaistaan suoraan rikoslain (39/1889) mukaan ja tällöin kysymys sopimattoman menettelyn olemassaolosta ei ole niinkään relevantti. Toki nämä ovat hyvin tulkinnallisia ja tapauksiin sidottuja asioita, joihin syventyminen enempää ei ole tässä esityksessä tarkoituksenmukaista.

### 3 Elinkeinojen oikeudellinen jaottelu ja ominaispiirteet

Pääsäännön käsittelyn jälkeen otamme askeleen syvemmälle ja tarkastelemme eri elinkeinomuotoja, jotka voidaan tietyin juridisin perustein jaotella 1) vapaisiin ja 2) erityisesti säänneltyihin elinkeinoihin sekä edelleen näiden alalajeihin (kuvio 1). Jaottelu auttaa yleispiirteisesti ymmärtämään elinkeinovapautta ja sen suhdetta sitä määrittelevään ja rajoittavaan sääntelyyn. Jako voidaan esittää monella tapaa monin termein, joista tähän on valikoitunut esitykseen soveltuvin muoto. Luvun tarkoituksena on tarjota lukijalleen läpileikkaus eri elinkeinomuotojen oikeudellisista ominaispiirteistä valottaen 2. luvun lähtökohtaisen lähestymistavan lisäksi lisää elinkeinovapauden sisältöä. Tarkaste-

lukulma siirtyy tiettyihin esityksen tavoitteen kannalta olennaisiin esille nostettaviin pääseikkoihin. Samalla eteen avautuu eräänlainen elinkeinovapautta määrittävän ja rajoittavan sääntelyn voimakkuusasteikko.



Kuvio 1. Elinkeinojen oikeudellinen jaottelu.

*Erityisesti säänneltyjä elinkeinoja* voidaan nimittää myös *ohjesääntöisiksi elinkeinoiksi*, kuten hallituskin niihin monessa yhteydessä viittaa (esim. HE 50/1995 vp, HE 81/1998 vp). Nimitys ”erityisesti säännelty” ilmaisee elinkeinoihin sisältyvän sellaista erityissääntelyä, jota *vapaisiin elinkeinoihin* ei sisälly. Elinkeinomuotojen nimitykset nousevat käytäntöön lähinnä elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (122/1919) säännösten pohjalta (Rissanen 2006a, 74). Jaottelu ryhmiin perustuu elinkeinoja koskevan sääntelyn raskauteen (Airaksinen & Jauhiainen 2006, 133). Jaottelu nojautuu siis lain-säädäntöön, mutta siinä käytettävät nimitykset ovat käytännön määrittelemiä. Hallituskin ilmaisee vapaiden ja ohjesääntöisten elinkeinojen olevan *niin sanottuja* viitatessaan niihin (HE 259/1992 vp). Oheinen kuvio ei perustu välittömästi johonkin yleisesti hyväksyttyyn tai vakiintuneeseen elinkeinojen jaottelutapaan, vaan olen ottanut itselleni erivapauden tehdä jaottelu tarkoitukseeni soveltuvimmalla tavalla. Toki käytännössähän jaottelua ei kovin monella tapaa edes pysty tekemään, mikäli pyrkii välittämään autenttisen kokonaiskuvan aiheesta.

### 3.1 Vapaat elinkeinot

#### 3.1.1 Oman elatuksen oikeus

Vapaita elinkeinoja ovat oman elatuksen oikeus ja ilmoituksenvaraiset elinkeinot. Itsensä elättämisen oikeudesta säättää elinkeinolain (122/1919) 5 §, jonka mukaan luvallista elinkeinoja voi harjoittaa ilman eri ilmoitusta tai lupaa, jos toiminnassa ei käytetä apuna muita kuin aviopuolisoa tai suoran etenevän polven vajaavaltaisia jälkeläisiä eikä erillistä liikehuoneistoa, konttoria tai myyntipaikkaa pidetä. Oikeus on myös sillä, joka ei hallitse itseään ja omaisuuttaan. Tästä päätellen ilmoitus- ja lupatoimia ei tarvita, kun harjoittaa elinkeinoja pienimuotoisesti. Käytännössä toimintaa on suoritettava kotoa käsin, jossa aviopuolison ja omien alaikäisten lasten apu on sallittua. Tällaisia elinkeinoja ovat tyypillisesti kotikampaamot (Karttunen, Koivunen, Laasanen, Sippel, Uitto & Valtonen 2009, 388), kotiparturit, -kauneushoitolat, -lakipalvelut sekä käsi- ja pienteollisuustuotteiden valmistus (Rissanen 2006a, 74).

Huomionarvoista on, että tällaiseen toimintaan on oikeus myös vajaavaltaisella ja konkurssissa olevalla, kuten lainkohta antaa ymmärtää. Holhoustoimesta annetun lain (442/1999, myöhemmin HolTL) 2 §:n mukaan vajaavaltainen tarkoittaa alle 18-vuotiaasta alaikäistä henkilöä ja vajaavaltaiseksi julistettua 18 vuotta täyttänyttä täysikäistä henkilöä. Tässä yhteydessä Virtanenkin (2010, 380) toteaa, ettei elinkeinonharjoittamisen edellytyksenä ole edes täysivaltaisuus, toki huomioiden holhoojan valtuudet vaikuttaa päätöksentekoon tai jopa joissain tilanteissa estää toiminta.

Näin ollen, sikäli kun ilmoituksen- ja luvanvaraisuudesta säädetään lailla erikseen, *kai-kissa muissa tapauksissa* jokainen elinkeinovapauden piiriin kuuluva saa harjoittaa *lailista ja hyvän tavan mukaista* elinkeinoja ilmoituksetta ja luvatta riippumatta siitä, hallitseeko itseään ja omaisuuttaan (HE 259/1992 vp). Hallituksen kiteytys summaa hyvin oman elatuksen oikeuden; mikäli ilmoitusta tai lupaa ei vaadita, elinkeinoja voi harjoittaa vapaasti yleiset edellytykset huomioiden riippumatta siitä, onko täysivaltaisen ja hallitseeko omaisuuttaan. Huomatkaamme holhoustoimilain (442/1999) 24.1 §, jonka nojalla vajaavaltainen voi tehdä olosuhteisiin nähden tavanomaisia ja merkitykseltään vähäisiä oikeustoimia. Onko tässä tapauksessa itsensä elättämisen oikeus siis tulkittava kuuluvaksi säännöksen soveltamisalan piiriin, ja onko elinkeinolain 5 §:llä ja HolTL



24.1 §:llä yhtymäkohta? Näkisin vahvasti, että on. Jos vajaavaltainen on kykenevä hankkimaan ansiota esimerkiksi kotikäsitöillä tai kotikampaamotoiminnalla tehden näihin liittyviä pienimuotoisia oikeustoimia, en katoisi toimintaa kovin epätavanomaiseksi ja kansantaloudellisestikaan merkitykseltään suureksi.

### 3.1.2 Ilmoituksenvaraiset elinkeinot

Oikeudesta elinkeinon harjoittamiseen ilmoituksen nojalla säädetään elinkeinolain 2. luvussa. Oheisesta kuviosta ilmenee, että olen muodostanut myös ohjesääntöisten elinkeinojen luokkaan ilmoituksenvaraisten elinkeinojen alaryhmän. Tässä luonnehtisin olevan kyse niin sanotusta *yleisestä ja erityisestä ilmoitusvelvollisuudesta*. Erityinen ilmoitusvelvollisuus on elinkeinokohtainen erityislaissa erikseen säännelty velvollisuus. Nyt käsittelyssä oleva ilmoitusvelvollisuus on se yleinen menettely, joka perustavanlaatuisesti koskee niitä kaikkia elinkeinonharjoittamisen muotoja, jotka velvollisuuden olemassaolon ehdot täyttävät. Tavallaan siis astumme oman elatuksen oikeuden tasolta askeleen ylöspäin elinkeinosääntelyn voimakkuusasteikossa. Seuraavaksi käsitelty ilmoitusvelvollisuuden edellytykset koskevat nimenomaan yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimivaa luonnollista henkilöä. Oikeushenkilön ilmoitusvelvollisuus määräytyy suoraan kaupparekisterilain (129/1979) nojalla, jonka 3 §:ssä asetetaan perusilmoitusvelvollisiksi käytännössä kaikki tavallisesti elinkeinotoiminnan harjoittamiseksi perustettavat yhteisöt ja säätiöt.

Elinkeinolain 6.1 § ja 7 § määrittelevät ilmoituksenvaraisen elinkeinon käsitteen pääsääntöisesti. 6.1 §:n mukaan henkilön tulee hallita itseään ja omaisuuttaan sellaisessa elinkeinotoiminnassa, jossa pidetään erityistä liikehuoneistoa, konttoria tai myyntipaikkaa taikka jossa käytetään apuna muita kuin aviopuolisoa ja suoran etenevän polven vajaavaltaisia jälkeläisiä (tai jossa toimitaan laivaisäntänä taikka laivanisännistöyhtiön pääisäntänä). 7 §:ää mukaillen tällaisesta toiminnasta on tehtävä kaupparekisterilaissa säädetty perusilmoitus. Velvollisuus koskee myös ulkomaista yhteisöä ja säätiötä, muttei laivaisäntää ja laivanisännistöyhtiön pääisäntää. Näin ilmoitusvelvollisuus aktualisoituu, jos oman elatuksen oikeuden tunnusmerkit eivät täyty. Hallitus täsmentää ilmoituksenvaraisuuteen riittävän sen, että vain jompikumpi itsensä elättämisen oikeuden edellytyksistä ei toteudu (HE 259/1992 vp). Jos siis pitää erillistä liikepaikkaa apunaan kyllä-

kin vain aviopuoliso ja alaikäiset lapset, taikka toimii tosin kotoa käsin mutta käyttäen ulkopuolista työvoimaa, on perusilmoitus tällöin tehtävä.

Edellytys tällaiselle toiminnalle on itsensä ja omaisuuden hallinta. Tätähän itsensä elättämisen oikeus ei vaatinut, mutta nyt käsillä onkin jonkin asteen laajempi ja vaativampi toiminta, jossa käytetään erillistä liikehuoneistoa ja/tai palkataan työntekijöitä. Elinkeinolain 6.2 § tosin antaa myös vajaavaltaiselle oikeuden tällaiseen ilmoituksenvaraiseen toimintaan holhoojan tai tuomioistuimen luvalla. Tuomioistuimen lupa tarvitaan, jos holhoojan oikeus harjoittaa elinkeinoa päämiehensä puolesta on sidottu tuomioistuimen lupaan. Käytännössä näillä toimilla taataan elinkeinotoiminnassa syntyneiden velvollisuuksien oikeudellinen sitovuus osapuoliin nähden (Rissanen 2006a, 74). Jos kyseessä taas on yksityisen elinkeinonharjoittajan sijasta suurempi yritys, voi vajaavaltainen periaatteessa toimia esimerkiksi kommandiittiyhtiön yhtiömiehenä tai osakeyhtiön perustajajäsenenä huomioiden kuitenkin mainitun HoITL 24.1 §:n asettamat rajat. Holhousoikeudelliset luvat voivat nimittäin tulla kyseeseen, mikäli henkilön vastuut muodostuvat vähäistä suuremmiksi. (Virtanen 2010, 380.)

Tällaisista elinkeinoista luonnollisen henkilön on siis tehtävä kaupparekisterilain (129/1979) mukainen perusilmoitus. Kaupparekisterilain 2 §:ssä säädetään, että ennen elinkeinotoiminnan aloittamista on rekisteriviranomaiselle tehtävä perusilmoitus rekisteriin merkitsemiseksi tarkoitusta varten vahvistetulla perustamisilmoituslomakkeella, joka sisältää elinkeinonharjoittajaa ja tämän elinkeinotoimintaa koskevat perustiedot. Myös kotipaikan siirtämisestä Suomeen tehdään perusilmoitus. Lain 3 §:n nojalla ilmoitusvelvollisuus koskee suoraan yhteisöjä ja säätiöitä. Lain 1.2 §:n mukaan rekisteriviranomaisena toimii Patentti- ja rekisterihallitus (PRH) ja paikallisviranomaisina maistraatit sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset). Ilmoitukset toimitetaan allekirjoitettuna ja alkuperäisinä joko postitse PRH:n ja verohallinnon yhteiseen yritystietojärjestelmän osoitteeseen tai PRH:n asiakaspalveluun, verottajan toimipisteeseen, maistraattiin tai ELY-keskukseen. Samalla ilmoituksella voi ilmoittaa tiedot sekä PRH:lle että verohallinnolle. (Patentti- ja rekisterihallitus 2011.) Kaupparekisterilaissa on säännökset yksityisen elinkeinonharjoittajan, avoimen yhtiön, kommandiittiyhtiön, osakeyhtiön ynnä muiden yhteisöjen perusilmoitukselta vaaditusta sisällöstä. Ilmoituslomakkeet yhteisömuodoittain ovat saatavissa esimerkiksi PRH:n ja verohallinnon yhteisesti ylläpitämän yritys- ja yhteisötietojärjestelmän internet-sivuilta.

Alussa käsiteltiin, että ETA-alueen yhteisö tai säätiö saa vapaasti harjoittaa elinkeinoa Suomessa tänne perustetun sivuliikkeen kautta. Kaupparekisterilain 3.1 § 4 k:n mukaan tällainen Suomeen sivuliikkeen perustanut ulkomainen oikeushenkilö on ilmoitusvelvollinen, josta säättää myös elinkeinolain 1.1 § 3 k ja 7.1 § yhdessä. Tällaisesta sivuliikkeestä on kaikissa tapauksissa tehtävä perusilmoitus kaupparekisteriin, jonka yhteydessä tutkitaan ilmoituksenvaraisen elinkeinon harjoittamiselle asetettujen edellytysten täyttyminen (HE 259/1992 vp). Kaupparekisterilain 3.1 § 3 k:n nojalla ilmoitusvelvollisuudesta ovat kuitenkin vapaat maatilatalouden ja kalastuksen harjoittajat. Tähän liittyy myös elinkeinolain 14 §, joka säättää maatilatalouden harjoittajille oikeuden kaupata maalla ja kaupungissa tiloiltaan saamiaan tuotteita ilman eri ilmoitusta. Muutamista poikkeuksista huolimatta ilmoitusvelvollisuus kaupparekisteriin on tosiasiallisesti laaja ja koskee lähes kaikkia elinkeinonharjoittajia. Siinä missä velvollisuuden määräytyminen oikeushenkilöille on ollut yksiselitteistä, yksityisten elinkeinonharjoittajien osalta on aikoinaan jäänyt tulkinnanvaraa. Laissa ei nimittäin aikaisemmin selvästi määriteltä, mitä pysyvällä toimipaikalla tarkoitettiin ja näin esille pääsi nousemaan vaikeatulkintaisia rajatapauksia. (HE 188/2000 vp.)

Alun perin hän kaupparekisterilaki velvoitti yksityistä elinkeinonharjoittajaa tekemään ilmoituksen, jos hänellä oli pysyvä toimipaikka ja vähintään kaksi työntekijää. Sittemmin tämä ongelmallinen säännös poistettiin. Elinkeinolaki yleislain roolissa on käyttänyt käsitettä *erityinen* myyntipaikka. Rissanen (2006a, 74) mainitsee *erityisen* toimipaikan. Myös esimerkiksi Hoput käyttävät ilmaisua *erityinen* (Hoppu & Hoppu 2007, 273). Airaksinen ja Jauhiainen (2006, 134) puhuvat tosin *kiinteästä* toimipaikasta. Kiinteä viittaa voimakkaasti tiettyyn pysyvyyteen. Kun laki ei suoraan enää vaadi ”pysyvää” toimipaikkaa, käytännön sanelemaksi jääkin, vaaditaanko ilmoitus periaatteessa aina, kun toimipaikka on jollain tavalla erityinen ja erillinen riippumatta toimipaikan pitämisen ajallisesta ulottuvuudesta. Mutta kuten lain esitöissäkin mainittiin, perusilmoitusvelvollisuus on käytännössä laaja ja se rajaa ulkopuolelleen vain pienimuotoisen itsensä elättämisen oikeuden. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä voidaan yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) 19.1 §:n nojalla tuomita sakkoon. Kaupparekisterilain 3.2 §:n mukaan ilmoituksen saa tehdä myös se, joka ei ole velvollinen sitä tekemään, lukuun ottamatta laivanisännistöä. Rekisteröinnin etuna on toiminimen suojaaminen eli yksinoikeus nimen käyttöön (Castrén 2006b, 875).

Ilmoituksenvaraisia elinkeinoja koskee *edustajan asettamisvelvollisuus*, josta säättää elinkeinolain 6.3 §. Kaupparekisteriin merkittäväksi ilmoitettava edustaja asetetaan tiedoksiantojen ja haasteiden vastaanottamista varten. Edustajan kotipaikan on oltava tapauksesta riippuen joko Suomessa tai ETA-alueella, ja edustajan tulee olla täysivaltainen sekä hallita omaisuuttaan. Edustajan asettamisvelvollisuudesta ovat kuitenkin vapaat ETA-alueella asuvat luonnolliset henkilöt sekä ne suomalaiset yhteisöt ja säätiöt, joilla on oikeushenkilörekisteriin merkittynä ETA-alueella asuva toiminimenkirjoittaja tai muu edustaja. Edustajan asettamisvelvollisuus on *yleinen edellytys ilmoituksenvaraisen elinkeinon harjoittamiseksi*, ja säännöksen tavoite ensisijaisesti pyrkimys varmistaa elinkeinonharjoittajan tavoitettavuus erilaisten tiedoksiantojen perille saattamiseksi (HE 259/1992 vp). Edustajan oikeus vastaanottaa tiedoksiantoja perustuu elinkeinonharjoittajan valtuutukseen, ja edustajalla onkin oltava niin sanottu passiivinen edustusvalta eli oikeus ottaa vastaan sitovasti haasteita ja muita tiedoksiantoja valtuuttajan puolesta. Edustajasta tehtävällä kaupparekisterimerkinnällä ei kuitenkaan ole oikeudellisia vaikutuksia. (HE 20/2008 vp, 3.)

## 3.2 Erityisesti säännelty elinkeinot

### 3.2.1 Ohjesääntöiset elinkeinot

Perusilmoituksen ohella joidenkin elinkeinojen harjoittaminen edellyttää erityisen *luvan* hankkimista tai *ilmoituksen* tekemistä asianomaiselle viranomaiselle tai niistä on muutoin erikseen säännelty esimerkiksi pätevyysvaatimuksin. Edellisessä luvussa käsitelty yleinen ilmoitusvelvollisuus koskee kaikkea yksityisen elinkeinonharjoittajan mainitut edellytykset täyttävää toimintaa ja oikeushenkilönä harjoitettavaa toimintaa riippumatta mahdollisesta erityisestä luvan- tai ilmoituksenvaraisuudesta. Käytännössä katsoisin, että erityinen luvan- tai ilmoituksenvarainen elinkeino on aina myös yleisen perusilmoitusvelvollisuuden alainen. Leikkimielisesti voimme muodostaa päättelyketjun: 1) Elinkeinolain 5 §:n mukaan itsensä elättämisen oikeus ei edellytä eri ilmoitusta tai lupaa. 2) Luvan- ja ilmoituksenvaraiset elinkeinot nimenomaan edellyttävät eri ilmoituksen tai luvan. 3) Näin ollen erityiset luvan- ja ilmoituksenvaraiset elinkeinot ovat myös perusilmoitusvelvollisuuden alaisia, sillä vaatien eri luvan tai ilmoituksen ne eivät voi kuulua itsensä elättämisen oikeuden soveltamisalaan.

Näitä päätelmiä vahvistaa elinkeinolain 7.1 §, joka säättää lain 3 §:ssä lueteltujen elinkeinojen harjoittamiseksi luvan hankkineiden velvollisuudesta tehdä myös perusilmoitus ennen toiminnan aloittamista. Siispä lainkohdan perusteella ilmoitusvelvollisuuden olemassaolo voi toteutua yksin luvanvaraisuuden nojalla, vaikka yleisen ilmoitusvelvollisuuden edellytykset eivät sinällään täytyisi. Toinen asia onkin, harjoitetaanko luvanvaraisia elinkeinoja tavallisesti niin pienimuotoisin järjestelyin, ettei jo työvoiman, toimitilojen tai oikeushenkilön perustamisen vuoksi tulisi perusilmoitus tehdä. Hallitus toistuvasti esityksissään kutsuu näitä elinkeinolain 3 §:ssä lueteltuja elinkeinoja *ohjesääntöisiksi* (esim. HE 259/1992 vp, HE 313/1994 vp, HE 50/1995 vp, HE 81/1998 vp).

Kyseinen elinkeinolain 3 § sisältää kattavan luettelon eri elinkeinoista, joista kohdan mukaan säädetään erikseen lailla tai asetuksella, eli niihin kohdistuu erityissääntelyä. Tässä en katso tarpeelliseksi purkaa luetteloa tyhjentävästi auki, sillä luvanvaraisia elinkeinoja tarkastelen lähemmin 5. luvussa. Mainittakoon näistä tässä kuitenkin esimerkiksi ajoneuvojen katsastustoiminta, alkoholin valmistus, anniskelu ja myynti sekä posti-toiminta ja vakuutustoiminta. Näiden 3 §:n mukaisten ohjesääntöisten elinkeinojen harjoittamista on säädöksin rajoitettu, ja toiminta edellyttää yleensä toimilupaa tai vastaavankaltaista rekisteröintiä (HE 216/2009 vp, 29). Osa näistä niin sanotuista ohjesääntöisistä elinkeinoista on luvanvaraisia (HE 81/1998 vp). Näin hallitus antaa varauksen sille, että ohjesääntöisiin elinkeinoihin voi kuulua myös toimintaa, jota on kylläkin säädöksin rajoitettu, mutta joka ei välttämättä edellytä lupaa tai rekisteröintiä. Erityislainsäädäntö saattaaakin sisältää esimerkiksi ammattipätevyyteen liittyviä vaatimuksia, vaikka lupaa ei sinällään vaadittaisi (Airaksinen & Jauhiainen 2006, 134). Käytännössä kuitenkin suurin osa ohjesääntöisistä elinkeinoista on luvanvaraisia, ja elinkeinolain 7.1 §:n mukaisesti ohjesääntöisten elinkeinojen harjoittamisesta on tehtävä perusilmoitus.

Ohjesääntöisen elinkeinojen mahdollinen erityinen ilmoitusvelvollisuus tarkoittaa yleensä juuri rekisteröimisvelvollisuutta. Perintätoiminnan luvanvaraistamista koskeudessa hallituksen esityksessä vertailtiin ilmoituksen- ja luvanvaraisuutta menettelyinä yleisesti. Ilmoitus välittää viranomaiselle tiedon valvontaa edellyttävän elinkeinotoiminnan aloittamisesta, ja tiedot tavallisesti merkitään viranomaisen ylläpitämään rekisteriin. Ilmoituksenvaraiselle toiminnalle voidaan asettaa erityisehtoja ja viranomaisella on oikeus kieltää ilmoituksenvarainen toiminta, kun oikeudesta on nimenomaan laissa säädetty. Luvanvaraisuus taas perustuu tarpeeseen varmistaa etukäteen elinkeinonhar-

joittajan soveltuvuus alalle asettamalla tietyt lailla säädettävät edellytykset, joiden täytyttyä lupa voidaan myöntää. Viranomaisen valtuuksiin kuuluu myös hakijan soveltuvuuden arviointi. Hakemus hylätään, mikäli edellytyksiä luvan myöntämiselle ei ole. (HE 178/1998 vp.)

Siinä missä ilmoituksenvarainen toiminta voidaan monessa tapauksessa aloittaa jo ennen kuin viranomainen on käsitellyt ilmoituksen, puoltaa lupajärjestelmää aiotun elinkeinotoiminnan etukäteinen varmistaminen. Oli toiminta sitten säädetty ilmoituksen- tai luvanvaraiseksi, ei se aiheuta suurtakaan eroa käytäntöön, kun sekä ilmoituksen- että luvanvaraisia elinkeinoja koskevan sääntelyn nojalla voidaan asettaa toiminnalle erityisehtoja ja viranomaiselle valta kieltää toiminnan aloittaminen. (HE 178/1998 vp.) Tähän liittyen myös perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään tulkinnut rekisteröimisvelvollisuuden rinnastuvan luvanvaraisuutta koskevaan sääntelyyn (esim. PeVL 56/2002 vp, 2, PeVL 9/2005 vp, 2). Näin siis elinkeinokohtaiset ilmoitus- ja lupamenettelyt eivät välttämättä tosiasiallisen sisältönsä suhteen paljoakaan eroa toisistaan, ja kysymys siitä, onko elinkeinoa pidettävä ilmoituksen- vai luvanvaraisena voi olla lähinnä esteettinen.

Millä tavoin sitten näiden ohjesääntöisten elinkeinojen olemassaoloa voidaan perustella? Perustuslakivaliokunta toteaa luvanvaraistamisen olevan poikkeustapauksissa mahdollista *tärkeiden ja vahvojen yhteiskunnallisten intressien tähden* (PeVL 45/2001 vp, 2). Hallitus viittaa kuluttaja-, terveys-, turvallisuus- ja ympäristöpoliittisiin perusteisiin (HE 81/1998 vp) sekä aloihin, joihin voi liittyä turvallisuus-, terveys- tai taloudellisia riskejä (HE 50/1995 vp). Oikeuskirjallisuudessa näitä on tiivistetty yhteiskunnallisen tarpeen ja erityisen ammattitaidon asettamiin vaatimuksiin (Hoppu & Hoppu 2007, 274, Karttunen ym. 2009, 388). Näillä perustein elinkeinovapaudesta on tehty poikkeuksia ja kuten hallituskin toteaa, on ”elinkeinovapaus voimassa silloin, kun elinkeinolain 3 §:ssä mainittuja elinkeinoja koskevista säännöksistä ei muuta johdu” (HE 259/1992 vp). Tätä ohjesääntöisten elinkeinojen erityissääntelyä voidaan pitää elinkeinonharjoittamisen oikeuden rajoittamisena, joka on kuitenkin monessa suhteessa perusteltua mainittujen riskien realisoitumisen ehkäisemiseksi. Katsoisin pelissä olevan mukana laajemmat ja merkityksellisemmät yhteiskunnalliset etunäkökohdat, joiden suojelemiseksi kaikenlais- ta elinkeinotoimintaa ei voi harjoittaa ilman julkista kontrollia.

### 3.2.2 Oikeudelliset monopolit

Tiivis katsaus monopoleihin, nimenomaan oikeudellisiin, on tässä kohden paikallaan. Oikeudellinen monopoli muodostuu, kun lailla säädetään tai toimiluvalla myönnetään jonkin elinkeinon harjoittaminen tietyn tahon yksinoikeudeksi koko valtakunnassa tai tietyllä alueella (Kuoppamäki 2006, 1150). Suoraan lakiin perustuvat monopolit voidaan nähdä raskaimpana elinkeinovapauteen puuttuvana ja sitä rajoittavana sääntelynä, kun vapaus harjoittaa elinkeinoa rajataan vain laissa säädettyjen tahojen oikeudeksi. Oikeudellinen monopoli voi syntyä myös tilanteessa, jossa lakiin perustuvaa toimilupaa myönnetään rajoitetusti.

Alkoholilain (1143/1994) 13.1 §:n mukaan *alkoholiyhtiöllä on yksinoikeus harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä* huomioiden kuitenkin lain 14.1–2 §, joiden nojalla oikeus harjoittaa myyntiä on myös tähän erityisen luvan saaneella enintään 4,7 prosenttia tai enintään 13 prosenttia etyylialkoholia sisältäviin juomiin. Alkoholijuomien vähittäismyynti onkin annettu valtion omistaman alkoholiyhtiön Alko Oy:n yksinoikeudeksi, minkä lisäksi miedompien alkoholijuomien vähittäismyynti ja anniskelu on säädetty luvanvaraiseksi. Näiden tarjonnan rajoitusten taustalla on alkoholiongelmien ehkäisyyn tähtäävä politiikka. (HE 50/2002, 3 vp.) Arpajaislailla (1047/2001) taas *oikeus rahapeli-toimintaan on jaettu kolmelle nimenomaiselle toimijalle*, Veikkaus Oy:lle, Raha-automaattiyhdistykselle ja Fintoto Oy:lle. Lain 11 § säättää yksinoikeuden Veikkaus Oy:lle raha-arpajaisten sekä vedonlyönti- ja veikkauspelien toimeenpanemiseen, Raha-automaattiyhdistykselle pelikasinotoimintaan, pelien toimeenpanemiseen ja raha-automaattien käytettävänä pitämiseen sekä Fintoto Oy:lle totopelien toimeenpanemiseen.

Lain esitöissä tätä rahapelien yksinoikeuksista järjestelmää perustellaan muun muassa tarpeella ehkäistä pelitoimintaan liittyvää rikollisuutta sekä sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Haittojen ehkäisemiseksi teknologian kehitys vaati asettamaan kaikki mainitut pelilajit järjestelmän piiriin. (HE 207/2010 vp, 12–14.) Myös hallintovaliokunta piti perusteltuna, että silloisesta muodollisesta toimilupajärjestelmästä siirryttiin yksinoikeuksien järjestelmään, jossa oikeus harjoittaa rahapelejä annettiin alalla vakiintuneille ja tosiasiallisesti jo yksinoikeuden omaaville kolmelle toimiluvan haltijalle. Vakiintuneiden yksinoikeuksien järjestelmällä oli onnistuttu estämään järjestäytynyt rikollisuus,

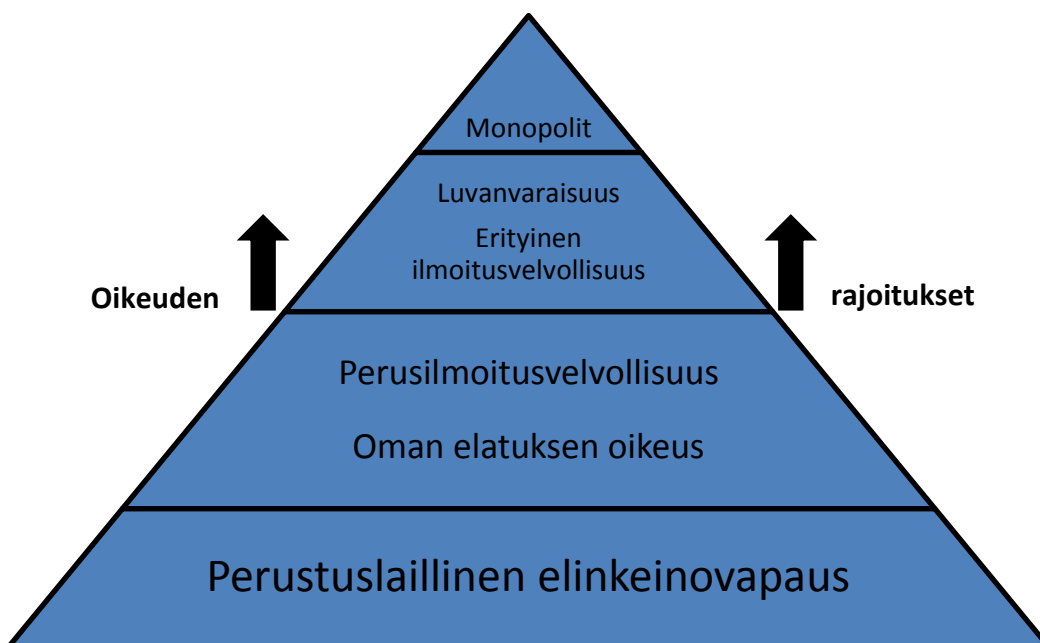
petoksellinen pelitoiminta ja rahapelitoimintaan liittyvä harmaa talous, joten monopolin säätäminen oli perusteltua. (HaVM 32/2010 vp, 3.) Näin ollen kyseessä oli lähinnä vaikiintuneiden yksinoikeuksien laintasoinen vahvistaminen. Lakiuudistus astui voimaan 1.1.2012.

Voimassa olevalla rautatielailla (304/2011) kumottiin rautatielaki (555/2006), jonka 16.1 § 3 k:n mukaan kotimaan henkilöliikenteessä sekä Suomen ja Venäjän välisessä rautatieyhdysliikenteessä rautateitä sai käyttää Valtionrautateiden muuttamisesta osakeyhtiöksi annetun lain (20/1995) 1 §:ssä tarkoitetun osakeyhtiön rautatieliikennettä harjoittava tytäryhtiö. Tämän kohdan perusteella VR-Yhtymä Oy:llä oli ollut Suomessa rautateiden henkilöliikenteessä monopoliasema. EU:n palvelusopimusasetus tuli kuitenkin voimaan 3.12.2009 ja kyseinen rautatielain kohta jouduttiin poistamaan, sillä asetus oikeuttaa myöntämään yksinoikeuden vain viranomaisen rautatieyrityksen kanssa tekemällä sopimuksella eikä kansallisella lainsäädännöllä. (HE 262/2010 vp, 31.) Ote palvelusopimusasetuksen (EY) N:o 1370/2007 3 artiklan 1 kohdasta: ”Kun toimivaltainen viranomainen päättää myöntää valitsemalleen liikenteenharjoittajalle minkä tahansa luonteisen yksinoikeuden ja/tai korvauksen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi, tämän viranomaisen on myönnettävä se julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen puitteissa.” 4 artiklan 3 kohdan mukaan sopimusten tulee olla määräaikaista ja rautatieliikennettä koskevat sopimukset enintään 15 vuoden mittaisia. 5 artiklan 6 kohta sallii ilman tarjouskilpailua tehdyn rautatieliikenteen suorahankintasopimuksen voimassaoloajaksi kuitenkin enintään kymmenen vuotta.

*VR-Yhtymä Oy:n monopoliasema rautateiden henkilöliikenteessä perustuu siten nykyisellään toimiluvan ohella sopimuksiin.* Liikenne- ja viestintäministeriö ja VR-Yhtymä Oy ovat tehneet sopimukset henkilöliikenteen järjestämisestä kauko- ja lähiliikenteessä ajalle 1.1.2012–31.12.2015 (Liikenne- ja viestintäministeriö 2011). Joulukuussa 2009 osapuolet solmivat kymmenen vuoden mittaisen kaukoliikenteen yksinoikeussopimuksen. EU-lainsäädännöllä on avattu kilpailulle EU:n sisäinen tavaraliikenne vuodesta 2003, kotimainen tavaraliikenne vuodesta 2007 ja kansainvälinen henkilöliikenne vuodesta 2010 lähtien. Lainsäädännön vaatimukset on saatettu Suomessa voimaan pääasiallisesti uudistamalla rautatielakia. (Liikenne- ja viestintäministeriö 2010, 5–6.)



Oikeudellinen monopoli voi olla alueelliselta ulottuvuudeltaan myös rajallisempaa. Mainittakoon esimerkkinä apteekki, jolle on paikkakunnalla myönnetty ainoa toimilupa apteekkitoimintaan. (Hoppu & Hoppu 2007, 275.) Näin oikeudellinen monopoli voi syntyä lainsäädännön, toimilupajärjestelmän ja sopimusten tuloksena. Alla olevan kuvion avulla (kuvio 2) tiivistän tässä luvussa esitetyn pyrkien havainnollistamaan elinkeinonharjoittamisen oikeutta koskevan sääntelyn ja oikeudellisten rajoitusten eri voimakkuustasoja. Kuvio alkaa alhaalta elinkeinovapauden pääperiaatteen muodostamasta pohjarakenteesta, jonka päälle oikeutta määrittävä sääntely ikään kuin rakentuu. Eräässä mielessä pyramidin tason leveys kuvaa tosiasiallista vapautta harjoittaa elinkeinoa. Kuvio on yksinkertainen esitys elinkeinovapauden ja sen rajoitusten kokonaisuudesta.



Kuvio 2. Elinkeinovapautta koskevan sääntelyn ja oikeudellisten rajoitusten tasot.

Viitaten kaikkeen edellä esitettyyn, tiivistän kuvion sisällön pohjalta alkaen. Elinkeinovapaus on Suomessa perustuslaintasoinen pääsääntö. Pienimuotoista, lähinnä kotona ilman ulkopuolista työvoimaa harjoitettavaa, elinkeinoa saa yksityinen elinkeinonharjoittaja harjoittaa ilman eri ilmoitusta tai lupaa. Perusilmoitus kaupparekisteriin on tehtävä, jos toiminnassa käytetään ulkopuolista työvoimaa ja/tai erityisiä liiketiloja taikka kun toimintaa varten perustetaan oikeushenkilö. Tähän saakka elinkeinovapaus on ilmeinen. Tietyt elinkeinot ovat kuitenkin erityisen ilmoitus-, lupa- tai muunlaisen sääntelyn piirissä, jolloin voidaan puhua elinkeinovapauden rajoittamisesta, kun toiminnalle asetetaan erityisehtoja. Oikeudelliset monopolit tarjoavat tietyille tahoille yksinoikeuden harjoittaa alalla elinkeinoa, jolloin elinkeinovapauden rajoittaminen tällä toimialalla

on muihin tahoihin nähden äärimmäistä. Seuraavaksi tarkastelemme lähemmin elinkeinovapauden rajoittamisen systematiikkaa.

## 4 Elinkeinovapauden rajoittaminen

Oikeus ja vapaus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla ei ole rajoituksetta voimassa. Perustuslain (731/1999) 18.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus *lain mukaan* hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla, ja elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (122/1919) 1 § säättää hyvän tavan mukaisuuden ohella laillisuuden vaatimuksesta. Perusoikeussäännöksen sanamuoto ”lain mukaan” juuri tarkoittaa mahdollisuutta rajoittaa oikeutta lailla (HE 309/1993 vp). Elinkeinolain muuttamista koskeneessa esityksessään hallitus toteaa elinkeinovapauden olevan voimassa silloin, kun ohjesääntöisiä elinkeinoja koskevasta sääntelystä ei muuta johdu (HE 259/1992 vp). Oikeus toimeentulon hankkimiseen valitsemallaan elinkeinolla on siis perusoikeus, mutta se tulee tehdä lakia noudattaen sen sallimissa rajoissa. Elinkeinovapaudesta nauttiminen ei saa aiheuttaa kollisiota Suomen oikeusjärjestyksen kanssa.

Perusoikeuksien rajoittamisessa tulee huomioida perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, joita tässä luvussa yleisluonteisen kokonaiskatsauksen jälkeen tarkastellaan elinkeinovapauden rajoittamiskäytännön näkökulmasta. Elinkeinovapauttahan tavallaan rajoitetaan monellakin tapaa lainsäädännöllä esimerkiksi liittyen ulkomaalaisiin, muihin erityisryhmiin taikka kriminalisointeihin, mutta aiheenrajauksen ja aiheen ytimen kanalta niiden käsittely ei ole tässä tarpeellista.

### 4.1 Rajoittamisen pääpiirteitä

Elinkeinovapaus on perustuslaissa vahvistettu perusoikeus. Erityisasemastaan huolimatta perusoikeudet eivät ole niin ehdottomia, ettei niitä voisi millään perusteilla rajoittaa. Ensinnäkin perusoikeuden käytöllä ei saa loukata toisten ihmisten perusoikeuksia, ja lisäksi rajoittaminen voi tulla kyseeseen painavien yhteiskunnallisten intressien suojaamiseksi. Perusoikeuden rajoittamisella tarkoitetaan perusoikeussäännöksen suojaamaan

yksilön oikeusasemaan puuttumista tai säännöksen soveltamisalaan kuuluvan oikeuden kaventamista julkisen vallan keinoin. Oikeuksien perustuslaintasoisuus asettaa kuitenkin erityisiä vaatimuksia ja ehtoja rajoittamiskäytännölle, joiden toteutumista kontrolloidaan lainsäädäntövaiheen perustuslainmukaisuuden tutkinnassa, jonka ensisijaisesti suorittaa eduskunnan perustuslakivaliokunta. Perusoikeuksien rajoittamiskäytäntöön sovellettavia säännöksiä ei juuri ole, toki lukuun ottamatta perustuslain 23 §:ssä säädettyä mahdollisuutta tilapäisten poikkeusolojen rajoituksiin. Perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyys arvioidaankin sen perusteella, kuinka hyvin lainsäädäntökäytännön ja oikeustieteen kehittämät perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttyvät. (Viljanen 2011, 139–144.)

Viljanen viittaa tässä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään vakiinnuttamiin perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin, jotka ovat lueteltuina esimerkiksi jo perusoikeusuudistusta koskeneessa valiokunnan mietinnössä PeVM 25/1994 vp. Sen mukaan lainsäädäntökäytäntö lähemmin määrittää kunkin perusoikeuden sallittavat rajoitukset, mutta huomioiden perusoikeusjärjestelmän kokonaisuus ja perusoikeuksien perustuslaintasoinen luonne, voidaan tästä johtaa joitain yleisiä rajoittamista koskevia vaatimuksia. Mietinnön mukaiset perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ovat tiivistettyinä alla olevan luettelon muotoon.

Perusoikeusrajoitusten tulee:

- perustua lakiin
- olla tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisiä
- olla hyväksyttäviä
- olla sopusoinnussa kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin nähden
- olla suhteellisuusvaatimuksen mukaisia
- taata riittävä oikeusturva

Rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin, eikä rajoitusvaltaa saa ohjata tätä alemmalle säädöstasolle. Tosin tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ydinalueeseen rajoitusta, joka kumoaisi oikeuden keskeisen sisällön. Tarkkarajaisuus ja täsmällisyys edellyttävät, että rajoitusten olennainen sisältö ilmenee laista. Hyväksyttävyyden edellytykseen liittyy jonkin yhteiskunnallisen tarpeen asettama vaatimus rajoi-

tukselle, ja tässä arvioinnissa esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaista oikeutta koskevilla määräyksillä voi olla merkitystä ainakin silloin, kun säädöksen sisältyy kattava luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Vain ihmisoikeussopimuksen määräyksessä sallitut rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen rajoitusperusteita. Ihmisoikeuksia on kaikkiaan tulkittava yhdenmukaisesti perusoikeuksien kanssa. Suhteellisuusvaatimuksen mukaan rajoituksen on oltava välttämätön ja oikein mitoitettu, käytännössä lievin toteutettavissa oleva, hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Suhteellisuuden arvioinnissa vaakakupissa ovat *rajoituksella suojattava* yhteiskunnallinen intressi ja toisaalta *rajoituksella rajoitettava* perusoikeus. Lisäksi riittävästä oikeusturvajärjestelyistä on huolehdittava. (PeVM 25/1994 vp.) Järjestelyillä viitataan muun ohella etenkin muutoksenhakumahdollisuu-teen (Viljanen 2011, 162).

Näitä yleisiä oppeja noudattaen perusoikeusrajoituksien sallittavuutta lainsäädäntökäytännössä arvioidaan. En katso tarpeelliseksi tässä paneutua jokaisen rajoitusedellytyksen tarkempaan irralliseen käsittelyyn vaan kytken ne tutkimuksen funktiota mukaillen elinkeinovapauden rajoittamista koskevaan lainsäädäntökäytäntöön seuraavassa alaluvussa. Kuten perustuslakivaliokuntakin toteaa, lainsäädäntökäytäntö tarkemmin määrittää kunkin perusoikeuden sallittavat rajoitukset. Yleiset rajoitusedellytykset tarjoavat kuitenkin kokonaisnäköalan perusoikeuksien rajoittamisen lähtökohtiin, ja ovathan kaikki edellytykset ilman syvempääkin analyttistä tarkastelua varsin perusteltuja.

Väittäisin, että mikäli yhdenkin ehdon poistaa listasta, olisi perusoikeuden käsitteen sisältöä pohdittava ainakin joiltain osin uudelleen. Hallitus määrittelee perusoikeuden perustuslaissa säädetyksi yksilölle kuuluvaksi oikeudeksi, joka on *perustavanlaatuinen, erityisen tärkeä, yleinen, kaikille yhdenvertaisesti kuuluva, erityisen pysyvä ja oikeudellisen luonteen omaava* (HE 309/1993 vp). Olettamusten varaan jää, olisivatko nämä ominaisuudet suojattuina, jos perusoikeuksiin voitaisiin kajota esimerkiksi vailla suhteellisuutta, hyväksyttävyyttä, tarkkarajaisuutta, täsmällisyyttä tai laintasoisuutta. Näkisin, että yleiset rajoitusedellytykset juuri heijastavat ja suojaavat näitä perusoikeuksien perustavanlaatuisia ominaisuuksia. Perustuslain 22 § asettaa julkiselle vallalle velvoitteen turvata perusoikeuksien toteutuminen, ja tässä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten ja perusoikeuslähtöisen lainsäädäntökontrollin on katsottava olevan yksi keino pyrkiä kohti kyseistä päämäärää.

## Elinkeinovapauden rajoittamisen pääpiirteet

Perusoikeusuudistuksen esitöissä selvennetään elinkeinovapautta koskevan perusoikeussäännöksen sanamuodon ”lain mukaan” juuri tarkoittavan mahdollisuutta rajoittaa oikeutta lailla (HE 309/1993 vp). Elinkeinovapaus on voimassa, jos harjoitettava elinkeino ei kuulu ohjesääntöisten elinkeinojen sääntelyn soveltamisalaan (HE 259/1992 vp). Elinkeinolain 3 §:n mukaisten ohjesääntöisten elinkeinojen harjoittamista taas on säädöksiin rajoitettu ja toiminta tavallisesti edellyttää elinkeinolupaa tai vastaavankaltaista rekisteröintiä (HE 216/2009 vp, 29). Elinkeinolaissa elinkeinovapaus on tunnustettu pääperiaatteeksi, mutta tähän ja muihin säädöksiin sisältyy runsaasti elinkeinovapauden rajoituksia, joista ehkä *ongelmallisimmin on elinkeinon harjoittamisen luvanvaraisuus* (HE 309/1993 vp). Hallitus näkee luvanvaraisuuden yhtenä ongelmallisimmista elinkeinovapauden rajoituksista, mikä on tavallaan ymmärrettävää. Onhan ylipäänsä periaatteellisesti oudoksuttavana pidettävä toimintamallia, jossa perusoikeuden käyttäminen vaatii luvan tai että perusoikeuden soveltamisalan piiriin kuuluvan oikeussubjektin mahdollisuus nauttia oikeudesta olisi erityisen kontrollin alaisena.

Lisäksi esityksessä mainitaan luvanvaraisuuden perustuvan osittain elinkeinolain 3 §:n valtuuttamana annettuihin asetuksen tasoisiin säännöksiin. Lainsäädäntöä tosin tällöin jo uudistettiin tavoitteena vähentää luvanvaraisuutta ja nostaa elinkeinonharjoittamista koskevaa sääntelyä lain tasolle. Nimenomaisesti todettiin, että luvanvaraisuus tulee säilymään sen ollessa joillain aloilla perusteltua etenkin terveyden ja turvallisuuden suojaamiseksi. (HE 309/1993 vp.) Viime vuosien lainsäädännön uudistamistyö perustuslain kanssa ristiriidassa olevien elinkeinovapauden rajoitusten korjaamiseksi on edistynyt hyvin ja suurin osa ongelmista on saatu poistettua (Karapuu & Lavapuro 2011, 676). Elinkeinovapauden edistämiseksi luvanvaraisuutta on kaikkiaan pyritty viime vuosikymmeninä vähentämään (Virtanen 2010, 380).

Käytännössä elinkeinovapauden ilmeisimmät rajoitukset toteutuvat juuri luvanvaraisuutena tai erityisenä ilmoitusvelvollisuutena, joista ilmoituksenvaraisuutta ja sen sisältämää rekisteröimisvelvollisuutta on pidettävä monessa suhteessa varsinaiseen lupamenettelyyn rinnastuvana, kuten edellä käsiteltiin. Tästä syystä voin katsoa luvanvaraisuuden käsitteen sisältävän myös lupajärjestelmää tosiasiallisesti muistuttavat ilmoitusmenettelyt, vaikkakaan toimintamallien muodollinen ulottuvuus ei täysin kohtaisi. Tällainen

luvanvaraisuus tai siihen verrattava menettely on nimenomaan elinkeinovapauden pääsäännön sijaan poikkeuksellisesti mahdollinen, kuten perustuslakivaliokunta säännönmukaisesti linjaa aivan ensimmäisistä perusoikeusuudistuksen jälkeisistä elinkeinovapautta koskevista lausunnoistaan alkaen (esim. PeVL 15/1996 vp, 35/1997 vp, 35/1998 vp, 1, 31/2006 vp, 2, 32/2010 vp, 7). *Elinkeinovapauden pääsääntöisyys ja luvanvaraisuuden poikkeus* on näin ollen perustuslakivaliokunnan elinkeinovapautta ja sen rajoittamista koskevan valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin vakiintunut tulkintalinja ja lähtökohta.

Lausunnossa PeVL 9/2005 vp mainitaan valiokunnan vakiintuneen kannan osoittavan, että elinkeinotoiminnan luvanvaraistaminen on mahdollista *perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävistä syistä*. Näihin syihin on toisinaan kootusti viitattu lainsäädäntökäytännössä. Mainittujen terveys- ja turvallisuusnäkökohtien ohella hallitus tuo esille kuluttaja- ja ympäristöpoliittiset perusteet (HE 81/1998 vp) sekä alat, joihin voi liittyä taloudellisia riskejä (HE 50/1995 vp). Perustuslakivaliokunta laajaluonteisemmin toteaa luvanvaraistamisen olevan poikkeustapauksissa mahdollista tärkeiden ja vahvojen yhteiskunnallisten intressien tähden (PeVL 45/2001 vp, 2). Näihin tiivistyy elinkeinovapauden rajoittamisen keskeisimmät taustasyyt ja motiivit. Jollain tapaa merkittävien yleisten etunäkökohtien kanssa sidoksissa olevat elinkeinot on perusteltua asettaa tarkoitukseen soveltuvimmalla tavalla julkisen vallan kontrollin alaisuuteen tärkeiden oikeushyvien suojaamiseksi.

Luvanvaraistamiseksi edellytetään hyväksyttäviä syitä, mikä nousee perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä. Näkisin hyväksyttävyyden vaatimuksen olevan hyvin ensisijaisessa asemassa muihin rajoitusedellytyksiin nähden, sillä ilman hyväksyttävyyttä ei ole sallittavia rajoitusperusteitakaan. Alkujaanhan perusoikeusrajoituksen lainvalmistelutyön aloittamista on täytynyt edeltää myöntävä vastaus kysymykseen: ”Onko olemassa painavan yhteiskunnallisen tarpeen asettama vaatimus suunnitellulle rajoitukselle?” Sanoisin, että siinä missä rajoituksen hyväksyttävyyden edellytys sitoo sisälleen rajoituksen taustalla vaikuttavat syyt, perusteet ja motiivit, ovat muut rajoitusedellytykset enemmän teknis- ja jälkikäteisluonteisia, kuten lailla säätämisen, täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden, suhteellisuuden ja oikeusturvan vaatimukset. Rajoituksen taustalla olevien näkökohtien yhteiskunnallinen hyväksyttävyys on siten tässä mielessä lähtökohtaisessa asemassa. Jos suunnitellulla rajoituksella on takanaan yleisesti oikeutettuna ja

hyväksyttävänä pidettävä intressipunninta, tavallaan vasta sen jälkeen rajoitus ”hienosäädetään” kaikkien rajoitusedellytyksien mukaiseksi säätäen siitä lailla.

Näin elinkeinovapauden rajoittamisen lähtökohdat ovat asetetut. Pääsääntöisyydestä poiketen sen rajoittaminen on poikkeuksellisesti mahdollista yhteiskunnallisesti painavin ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävin syin perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä noudattaen. Olennaisimmat rajoitukset tavallisesti toteutetaan säätämällä elinkeinon luvanvaraisuudesta tai siihen rinnastuvasta rekisteröimisvelvoitteesta. Rajoitukset voidaan paikantaa elinkeinolain 3 §:ssä lueteltujen niin sanottujen ohjesääntöisten elinkeinojen ryhmästä, johon kuuluvien elinkeinojen harjoittamista on säädöksin rajoitettu yleensä luvanvaraisuuden tai ilmoitusvelvollisuuden keinoin. Elinkeinovapauden edistämiseksi ongelmallisimpana pidetyn lupasääntelyn määrää pyritään kontrolloimaan, muttei kuitenkaan painavien yhteiskunnallisten intressien kustannuksella.

## **4.2 Perustuslakivaliokunnan linjaukset**

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten viitoittamana hyväksyttävät rajoitukset perusoikeuskohtaisesti määrittää tarkemmin lainsäädäntökäytäntö. Seuraavassa tarkoitus on esittää perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksiin antamistaan lausunnoista sellaisia poimintoja, joiden perusteella elinkeinovapauden rajoittamisessa huomionarvoisista seikoista ja edellytyksistä voi tehdä johtopäätöksiä. Olen jakanut aiheen kahtia: perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmaan sekä lainsäädäntökäytännön synnyttämien lähemmin elinkeinovapauden rajoittamista koskevien edellytysten näkökulmaan, joka käsittää eräitä luvanvaraistamiseen liittyviä ehtoja. Nämä kaksi näkökulmaa muodostavat elinkeinovapauden rajoitusedellytysten kokonaisuuden.

### **4.2.1 Yleiset rajoitusedellytykset**

#### **Hyväksyttävyys ja laintasoisuus**

Hallituksen esitys HE 81/1996 vp koski ampuma-aseisiin ja -tarvikkeisiin liittyvän elinkeinotoiminnan luvanvaraistamista. Perustuslakivaliokunta katsoi luvanvaraistamisen

olevan sallittua ampuma-aseiden ja -tarvikkeiden käyttöön liittyvien painavien yhteiskunnallisten intressien vuoksi. Luvanvaraisuudesta on kuitenkin aina säädettävä lailla. Tämä vaatimus pitää sisällään kiellon jakaa oikeuden rajoittamisvaltaa lakia alemmille säädöstasoille ja se edellyttää täsmällisyyttä, tarkkarajaisuutta ja rajoituksen olennaisen sisällön esille tuomista niin, että rajoituksen laajuus ja edellytykset ilmenevät laista. Lisäksi valiokunta mainitsi elinkeinovapautteen nähden olevan tärkeää, että luvan edellytyksiä ja pysyvyyttä koskevien säännösten perusteella niihin liittyviä viranomaistointia voidaan ennakoida riittävästi. Tässä merkitystä on tavalla, jolla viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät niin sanotun sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaan. (PeVL 15/1996 vp.)

Valiokunta otti kantaa esitykseen sisältyneeseen asetuksenantovaltuutussäännökseen. Säännös sisälsi kohdan, jonka nojalla lupien hakemisesta, luvan antamisen, peruuttamisen ja raukeamisen edellytyksistä toimenpiteineen sekä valtiolle tulevien ampumatarvikkeiden lunastusmenettelystä ja toimivaltaisesta viranomaisesta voidaan asetuksella säätää tarkemmin. Valiokunta tulkitsi säännöksen perustuslain vastaiseksi ja kyseenalaisti ylipäättään säännöksen tarpeellisuuden ja asianmukaisuuden sen väljyyden ja laaja-alaisuuden vuoksi. Lähinnä kaikista säännöksessä mainituista seikoista tuli säätää keskeisin perussäännöksin lailla, jotta tavallista lainsäädäntöjärjestystä voitiin käyttää. (PeVL 15/1996 vp.)

Tapauksessa ensinnäkin ampuma-aseisiin liittyvä kaupallinen toiminta katsottiin voitavan luvanvaraistaa vahvojen yhteiskunnallisten intressien puoltamana. Näin toteutui rajoituksen *hyväksyttävyyden vaatimus*. Erityisesti valiokunta nosti esille luvanvaraisamisen *laintasoisuuden vaatimuksen*. Asetuksenantovaltuutuksen alaan kuuluvaksi ehdotetut asiat olivat niin olennaisesti sidoksissa elinkeinovapauden rajoittamiseen, että säädöksenantovaltuutusta asetuksentasolle ei voitu säätää vaan keskeisestä lupamenettelystä oli säädettävä lailla. Valiokunnan mukaan mainittu ehdotus olisi sellaisenaan voitu säätää vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Lausunnossa asetetaan lupasääntelykäytäntöä velvoittavia useita vaatimuksia, jotka monilta osin nousevat suoraan yleisistä rajoitusedellytyksistä. Ensin tuodaan esiin laintasoisuusvaatimus ja sen jälkeen mainitaan tarkemmin seikat, joita säädettävään lakiin sisältyvältä elinkeinovapautta rajoittavalta lupasääntelyltä edellytetään. Yllä esitetty käsittää valiokunnan lausunnoissaan usein toistaman ja vakiinnuttaman kaavan.



Lailla säätämisen vaatimus nousee perustuslakiuudistuksen myötä perustuslain 80.1 §:stä, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä perustuslain mukaan muuten lain alaan kuuluvista asioista on säädettävä lailla. Säännös edellyttää kaikkien yksilön oikeusasemaan vaikuttavien keskeisten säännösten laintasoisuutta (HE 1/1998 vp). Niin ikään lailla säätämisen edellytyksen voidaan katsoa sisältyvän itse elinkeinovapautta koskevaan perusoikeussäännökseen. Tämän tuo esille esimerkiksi silloinen Hämeen lääninoikeus ratkaisussaan 99/0600/3, jossa mainitsee lailla säätämisen olevan rajoittamisen edellytyksenä elinkeinovapautta koskevan säännöksen mukaan. Sanamuoto ”lain mukaan” pitää sisällään siten, ei vain oikeutta hankkia toimeentulo lain mukaisesti valitsemallaan elinkeinolla, vaan myös tästä ”lain mukaisuudesta” johtuen vastavuoroisesti vaatimuksen rajoitusten laintasoisuudesta ollakseen päteviä. Kyseisessä tapauksessa lääninhallituksen ei katsottu voineen rajoittaa kiinteistönvälittäjän elinkeinotoimintaa keskeyttämällä toiminta päivän ajaksi, koska lääninhallituksen toimivalta asiassa ei perustunut laintasoiseen sääntelyyn.

Asetuksella säätäminen on mahdollista vain silloin, kun sääntely ei puutu rajoittavasti elinkeinotoimintaan. Esimerkiksi mainitussa lausunnossaan PeVL 15/1996 vp valiokunta toteaa, etteivät tietyt lakiehdotukseen sisältyneet asetuksenantovaltuudet olleet valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia niiden koskiessa teknisiä ja määritelmällisiä kysymyksiä. Tällaisia olivat muun muassa kysymykset siitä, mitä esineitä oli pidettävä ampuma-aseina ja aseiden osina. Tätä vastoin esitykseen sisältyi myös asetuksenantovaltuutus huomattavan vaarallisten ampuma-aseiden, -tarpeiden ja aseiden osien kaupanpitämisen, myynnin, luovuttamisen, hankkimisen ja hallussapidon rajoittamiseksi. (HE 81/1996 vp.) Tämänkaltaisen avoimen ja laajan valtuutuksen valiokunta taas tulkitsi perustuslain vastaiseksi ja edellytti rajoitusten keskeisten perussäännösten sisällyttämistä lakiin, jotta lakiehdotus olisi voitu säätää tavallisessa lainsäätämisyksityksessä (PeVL 15/1996 vp).

Vaikkakin perusoikeusuudistuksen jälkeen perusoikeusrajoitusten laintasoisuuden vaatimus lainsäädäntökäytännössä vakiinnutti paikkansa, on elinkeinolain 3 §:n sanamuotoon jäänyt viittaus mahdollisuudesta säätää pykälässä luetelluista elinkeinoista myös asetuksella. Lausunnossaan PeVL 40/1996 vp, ilmeisesti juuri lailla säätämisen vaatimusta painottaen, valiokunta mielenkiintoisesti huomioi tämän teknisen epäkohdan ja huomauttaa kyseisen säännöksen toistamisen olevan perusoikeusuudistuksen jälkeen

epäasianmukaista. Valiokunta on käytännössään moneen otteeseen puuttunut näihin niin sanottuihin säädöksenantovallan delegointeihin lakia alemmalle säädöstasolle, kun se on tulkinnut valtuutukseen sisältyväksi oikeuden antaa elinkeinovapautteen rajoittavasti puuttuvaa sääntelyä (esim. PeVL 20/1997 vp, 31/1998 vp, 2–3, 57/2006 vp, 1).

### **Täsmällisyys ja tarkkarajaisuus**

Kalastuslain muuttamista koskeneesta hallituksen esityksestä HE 135/2011 vp annettuun lausuntoon PeVL 8/2012 vp sisältyy useita huomioita muun muassa *täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden* vaatimuksista. Kalastuslakiin ehdotettiin lisättäväksi säännös, jonka mukaan kalastusmatkailun toiminnallisten edellytysten turvaamiseksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) voi kirjallisesta hakemuksesta myöntää toimialueelleen kalastusmatkailuyrittäjälle luvan järjestää kalastusmatkailutilaisuuksia korkeintaan viiden vuoden määräajaksi. Tilaisuuksissa harjoitetaan onkimista, pilkkimistä tai viehekalastusta, ja niissä tulisi olla enintään kuusi osanottajaa. (HE 135/2011 vp, 9.)

Säännös oli valiokunnan mielestä monessakin suhteessa liian väljä ja epätäsmällinen. Luvan myöntämisedellytyksiä oli tarkennettava ja siinä otettava huomioon kalastuslain muiden säännösten aiheuttamat aineelliset rajoitukset, mahdollisuus luvan epäämiseen jo samalle alueelle myönnetyn toisen kalastusmatkailuyrittäjän luvan perusteella sekä nimenomainen vaatimus vesistön kalakannan kestävästä hyödyntämisestä. Pelkän ”toimialueelle” myönnettävän luvan ohella oli aiheellista mainita myös luvan kattamat kalastusalueet. Lisäksi ilmaisua ”kalastusmatkailuyrittäjä” oli tulkintaongelmien vuoksi täsmennettävä ja pykälän 2 momentissa määriteltävä selkeämmin ELY-keskuksen olosuhteiden edellyttämänä velvollisuus alueellisten kalastusrajoitusten ja päiväkohtaisten saaliskiintiöiden asettamiseksi. (PeVL 8/2012 vp, 3–4.)

Valiokunnan arvioinnissa ehdotettu sääntely osoittautui monessa kohdin liian epämääräiseksi eivätkä rajoitusten laajuus ja edellytykset käyneet laista ilmi selvästi. Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden ehdot olivat esillä myös lausunnossa PeVL 22/1997 vp, joka annettiin ortodoksista kirkkokuntaa koskeneeseen esitykseen HE 34/1997 vp. Lakiesitykseen sisältyneessä 16 c §:ssä säädettiin papeille, diakoneille ja kanttoreille kielto kyseisen viran haltijalle sopimattomiin tehtäviin, toimiin ja elinkeinoihin sekä kielto

ilman lupaa harjoittaa sivutointa, josta on oikeus kieltäytyä. Sanamuotoa ”sopimattomat toimet, tehtävät ja elinkeinot” valiokunta luonnehtii yleisluonteiseksi ilmaisuksi, joka sinällään ei täytä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta. Ratkaisevaa olikin nimenomaan sivutoimien ja -tehtävien kieltäminen, jonka johdosta säännös ei aiheuttanut ongelmallista vastakkainasettelua elinkeinovapauden kanssa. Tällainen kiello ei sellaisenaan merkinnyt olennaista toimeentulon hankkimisen vapauden rajoitusta, kun kyse oli vain päätoimen ohella harjoitettavista sivutoimista. Kuitenkin säännöksen soveltaminen tuli sovittaa sen mukaan, oliko soveltamisen kohteena oleva viranhaltija päätoiminen vai sivutoiminen tai osa-aikainen.

Edellinen tapaus osoittaa ainakin sen, että vaikkakaan rajoitusedellytykset eivät sinänsä täyttyisi, voidaan asianmukainen rajoite silti hyväksyä, kun sillä puututaan perusoikeussäännöksen suojaamaan yksilön oikeusasemaan vain näennäisesti. Tällöin rajoitus ei kohdistu oikeuden olennaiseen ainekseen eikä tosiasiallisesti ole niin voimakas, jotta sen voitaisi katsoa rajoittavan perusoikeutta vähäistä enemmän. Edelleen tapaus osoittaa tällaisessa perusoikeuden varsinaista rajoittamista sivuavassa tilanteessa rajoitusedellytysten täyttymiskontrollin olevan löysempää, mikä on ymmärrettävää; jos sääntelyn sisältö ei kuulu perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten soveltamisalaan, ei edellytyksiä sääntelyyn tietenkään sovelleta, tai sovelletaan ehkä siinä laajuudessa kuin on aiheellista. Tässä mielessä lainsäädäntökäytännössä tapauskohtaisesti tulkitaan, milloin on kyse varsinaisesta perusoikeusrajoituksesta, johon rajoitusedellytykset tulevat sovellettaviksi.

### **Suhteellisuus**

Perusoikeusrajoitusten tulee olla *suhteellisuusvaatimuksen* mukaisia. Valiokunnan lausunto PeVL 19/2006 vp käsitteli hallituksen tupakkalakiesitystä HE 226/2005 vp, jossa esitettiin ravintolatupakoinnin sallimista ainoastaan tarkoitukseen hyväksytyssä erillisessä tilassa. Ruokia ja juomia ei saanut tarjoilla eikä nauttia tilassa. Esityksellä oli vaikutuksia moneen perusoikeuteen ja valiokunnan mukaan myös elinkeinovapauteen. Olihan kyseinen lakiehdotus määrittämässä ravintola-alan toiminnan rajoja asettamalla kiello tietyille järjestelyille. Perustuslakivaliokunta totesi tällaisessa yhteydessä olevan tarpeellista huomioda yleisten rajoitusedellytysten mukainen suhteellisuusvaatimus, joka edellyttää rajoituksen olevan välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttami-

seksi menemättä kuitenkin perusteltua pidemmälle, kun otetaan huomioon käsillä olevan yhteiskunnallisen intressin ja rajoitettavan perusoikeuden välinen suhde. Valiokunta tulkitsi esityksen taustalla vaikuttaneiden terveyden edistämisenäkökohtien kytkeytyvän tällaiseen hyvin merkittävään yhteiskunnalliseen intressiin. Tämän johdosta se katsoi, että ravintolatupakoinnin rajaaminen ainoastaan tarkoitukseen varattuun tilaan oli terveydensuojelullisista syistä suhteellisuusvaatimuksen mukaista, kun voimassa ollut lakiaan ei riittävästi ehkäissyt altistumista tupakansavulle.

Rajoitus oli oikeasuhtainen sen taustalla vaikuttaneiden vahvojen terveystieteellisten syiden vuoksi, ja suojellaanhan rajoituksella perusoikeusjärjestelmään kuuluvia henkeä ja terveyttä. Näiden johdosta on kohtuullista, että tupakoinnin järjestämiseen ravintolalalla puututaan, vaikka se rajoittaisi elinkeinonharjoittajan omia pyrkimyksiä. Kyseessä on eräänlainen ravintola-alalla sovellettava elinkeinovapauden rajoitus, toiminnalle asetettu erityisehto. Valiokunta nimenomaisesti kiinnittää huomiota suhteellisuusvaatimukseen myös esimerkiksi lausunnossaan PeVL 9/2005 vp hallituksen esityksestä HE 220/2004 vp laeiksi vakuutusedustuksesta. Esityksen mukaan Vakuutusvalvontavirasto voi tiettyjen edellytysten täytyttyä poistaa vakuutusedustajan rekisteristä, mitä valiokunta ei pitänyt elinkeinovapauden kannalta ongelmallisena. Se kuitenkin painotti, että suhteellisuusvaatimuksen mukaisesti rekisteristä poistaminen on sidottava vakuutusedustajan toiminnassa ilmenneisiin törkeisiin laiminlyönteihin ja ennen poistamistoimenpidettä on annettava kehoitus tai kielto.

Törkeänä laiminlyöntinä voidaan pitää esimerkiksi toistuvaa asiakasvarojen ja omien varojen sekoittamista keskenään tai muuta toistuvaa ja vakavaa laiminlyöntiä (HE 220/2004 vp, 46). Hallituksen esimerkin perusteella vähäistä suurempi huolimattomuus vakuutusasioiden hoidossa kuluttajan talouteen nähden voi olla rekisteristä poistamiseksi edellytetty törkeä väärinkäytös. Tällaiset kuluttajapolitiittiset ja vakuutustoimintaan erityisesti liittyvät olennaiset taloudelliset näkökohdat ovatkin merkittäviä elinkeinovapauden rajoitusten taustavaikuttimia.

### **Oikeusturva**

Yleisiin rajoitusedellytyksiin sisältyy myös *riittävän oikeusturvan* vaatimus, joka nousee perustuslain 21 §:ssä vahvistetusta perusoikeudesta oikeusturvaan. Elinkeinovapau-

den rajoitusten on taattava riittävä oikeusturva, ja siinä missä rajoituksilla pyritään suojaamaan tärkeämpiä intressejä, on aina kuitenkin huomioitava oikeusturvavaatimuksen täyttyminen. Elinkeinolupamenettely on hallintomenettelyä, ja elinkeinolainsäädännölle tyypillistä onkin säätäminen hallintolainkäyttölain (586/1996) mukaisesta muutoksenhausta hallintovalituksin.

Valiokunta ottaa nimenomaisesti kantaa oikeusturvavaatimukseen lausunnollaan PeVL 32/2010 vp hallituksen esityksestä HE 273/2009 vp, jossa esitettiin normaalia hallintolainkäyttölain mukaista valitusmenettelyä kaivosviranomaisen päätöksestä. Hallintolainkäyttölain 6.1 §:ssä säädetään asianosaisen eli päätökseen kohdistetun ja päätöksellä henkilön oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun vaikutetun valitusoikeudesta. Kaivoslakiehdotuksen sisältämä muutoksenhakuun oikeutettujen piiri oli valiokunnan mukaan tiettyjen päätösten kohdalla huomattavasti tätä laajempi, mutta silti kaivostoiminnan ja -lainsäädännön luonteesta johtuen tarkoituksenmukaista. Ehdotettu sääntely ei ollut ristiriidassa oikeusturvan perusoikeuden eikä perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan oikeusturvavaatimuksen kanssa.

#### **4.2.2 Luvanvaraisuutta koskevat rajoitukset**

Yleisten rajoitusedellytysten lisäksi itse luvanvaraistamiseen liittyy lainsäädäntökäytännössä muotoutuneita oppeja ja menettelyjä, jotka ohjaavat lainsäätäjää ja joita perustuslakivaliokunta tietyiltä osin säännöllisesti peräänkuuluttaa. Näitä erityiskysymyksiä ovat *luvan peruuttaminen, luvan uudistamatta tai muuttamatta jättäminen, luvan harkinnanvaraisuus ja lupien määrälliset rajoitukset*. Luvan peruuttamista sivusin jo suhteellisuusvaatimuksen yhteydessä, sillä peruuttamissääntelyä valmisteltaessa suhteellisuusvaatimus on ollut voimakkaasti esillä.

Viranomaisella on usein luvan *peruuttamismahdollisuus*. Perustuslakivaliokunta on omaksunut vakiintuneen tulkintalinjan elinkeinoluvan ja rekisteröinnin peruuttamista koskevan sääntelyn sisällöllisistä edellytyksistä. Ensinnäkin peruuttamistoimi puuttuu yksilön oikeusasemaan jyrkemmin kuin haetun luvan myöntämättä jättäminen, ja tämä asettaa peruuttamissääntelylle omat vaatimuksensa. Suhteellisuusvaatimus edellyttää, että luvan peruuttaminen on mahdollista vain vakavien tai olennaisten laiminlyöntien

seurauksena ja että mahdollisilla huomautuksilla tai varoituksilla ei ole ollut toivottua vaikutusta. (PeVL 58/2010 vp, 5.) Tähän valiokunta kiinnitti huomiota lausunnossaan PeVL 8/2006 vp hallituksen esityksestä HE 203/2005 vp, josta nostaa esille erään puutteellisen kohdan. Esityksen mukaan Elintarviketurvallisuusvirastolla olisi laiminlyönnin tapahtuessa oikeus antaa eläinlääkärille tarkempia toimintaa koskevia määräyksiä tai rajoittaa taikka poistaa ammatinharjoittamisoikeus toistaiseksi tai määräajaksi tietyissä tilanteissa (HE 203/2005 vp, 55). Tämän esille tuotuaan valiokunta toistaa yllä esitetyn vakiintuneen kantansa mukaisen elinkeinoluvan peruuttamista koskevan perusperiaatteen ennen epäkohtiin puuttumista.

Valiokunta katsoi ehdotetun säännöksen sisältävän ongelmia mitä tulee sääntelyn oikeasuhtaisuuteen ja elinkeinovapauteen, sillä sen nähtiin mahdollistavan jyrkän puuttumisen eläinlääkäriammatin harjoittamiseen myös silloin, kun laiminlyönti ei olisi ilmeisen olennainen tai vakava. Lakia tuli täydentää säännöksillä virheellisen menettelyn vakavuudesta ja toistuvuudesta sekä samalla tuoda ilmi rajoitustoimenpiteisiin ryhtymisen edellyttävän niitä edeltäneitä ja vaikutuksiltaan tehottomaksi havaittuja huomautuksia tai varoituksia. (PeVL 8/2006 vp, 3.) Näillä vaatimuksilla valiokunta toi esille peruuttamistoimen voimakkaasta oikeudellisesta luonteesta kumpuavia sääntelyn edellytyksiä luvan peruuttamisen sitomisesta olennaisiin väärinkäytöksiin ja annettuihin huomautuksiin tai varoituksiin.

Kuten tuli esille, luvan peruuttaminen on toimenpiteenä voimakkaampi kuin luvan myöntämättä jättäminen. Näin myös *luvan uudistamisen epääminen* on perustuslakivaliokunnan käytännössä tulkittu vaikutuksiltaan peruuttamista lievemmäksi toimeksi. Jotta rajoituksen suhteellisuusvaatimus voisi toteutua, tulee luvan uudistamatta jättämistä edeltää vähäistä suuremmat laiminlyönnit, etenkin suuria ja pitkäjänteisiä investointeja vaativien elinkeinojen kohdalla. (PeVL 32/2010 vp, 8.) Esimerkiksi hallituksen ilmailulakiesitykseen HE 211/2009 vp antamassa lausunnossaan PeVL 32/2009 vp valiokunta tuo esille uudistamatta jättämiseen liittyvän erityisen merkityksen sellaisen elinkeinonharjoittajan kohdalla, joka ilmailutoiminnassa huomattavia investointeja tehneenä odottaa luvan jatkamista määräajan jälkeen. Ilmailulakiesitykseen sisällytettiin aiemman lain mukainen säännös, jonka mukaan luvan uudistamis- tai muuttamishakemusta ei ilman painavaa syytä saa hyväksyä, jos luvasta eräntynyt maksua ei kehotuksesta huolimatta ole kohtuullisessa määräajassa suoritettu (HE 211/2009 vp, 17, 69). Tässä

valiokunta suhteellisuusvaatimusta soveltaen lausui täydentävästi, että toimivallan luvan uudistamatta tai muuttamatta jättämiseen tulee itse maksuvelvoitteen laiminlyönnin lisäksi olla rikkomuksen olennaisuuteen ja vakavuuteen sidottua.

Huomaamme, että luvan peruuttamisen sekä uudistamatta ja muuttamatta jättämisen vaikuttamina olevien laiminlyöntien arviointiin on sovellettava perusoikeuksien rajoitusedellytysten suhteellisuusvaatimuksen edellyttämiä voimakkaampia kriteereitä, joita ovat laiminlyönnin olennaisuus ja vakavuus. Peruuttamista tulee lisäksi edeltää tehotomat huomautukset tai varoitukset. Perustuslakivaliokunta katsoo luvan peruuttamisen olevan yksilön oikeusasemaan voimakkaammin puuttuva kuin luvan myöntämättä jättäminen ja edelleen toteaa uudistamatta jättämisen olevan peruuttamista lievempi toimenpide.

Tällainen peruuttamistoimen ankaruutta korostava tulkinta on järkeenkäypää. Peruuttaminenhan kohdistuu voimassa olevaan lupaan, ja sen luvan nojalla luvanhaltijan nauttimat oikeudet katkaistaan, kun taas lupaa myönnettäessä tai uudistettaessa lupa ei ole voimassa tai sen voimassaoloaika on päättymässä. Tällöin hakijan tulee täyttää luvan myöntämisen tai uudistamisen edellytykset, jotka lähtökohtaisesti antavat oikeuden luvan voimassaoloajan harjoittaa luvan mukaista toimintaa. Ankarimmaksi henkilön oikeusasemaan puuttuvaksi toimeksi luvan peruuttamisen tekee sen sisältämä voimassa olevan elinkeino-oikeuden välitön ennenaikainen katkaisu, jota luvan myöntämättä ja uudistamatta jättäminen ei tee. Mitä tulee näiden rajoitusten keskinäiseen voimakkuusjärjestykseen, esitän sen seuraavanlaisessa muodossa lievimmästä ankarimpaan: 1) Lupa voidaan jättää myöntämättä. 2) Myönnetty lupa voidaan jättää uudistamatta. 3) Myönnetty tai uudistettu lupa voidaan peruuttaa.

Viranomaisten lupamenettelyyn liittyvien toimien on oltava jossain määrin odotettavissa ja ennustettavissa olevia lupasääntelyn perusteella, ja tässä yhteydessä valiokunta mainitsee viranomaisen käyttämän *sidotun harkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan* määrän merkityksestä (PeVL 15/1996 vp). Tämän kautta pääsemme hallituksen esitykseen HE 183/1997 vp ja sitä koskeneeseen lausuntoon PeVL 35/1997 vp, jossa otettiin kantaa muun muassa luvan myöntämisen harkinnanvaraisuuden sallittavuuteen. Esityksessä ehdotettiin, että ampuma-aseiden, aseiden osien, patruunoiden ja erityisen vaarallisten ammusten valmistaminen ja kaupan harjoittaminen sekä ampuma-aseiden ja

niiden osien korjaaminen ja muuntaminen olisivat luvanvaraisia elinkeinoja, mutta perustuisivat vapaaharkintaiseen viranomaispäätökseen. Valiokunnan mukaan elinkeinoluvan myöntämisen on ensisijaisesti nojattava laillisuusharkintaan. Tapauksessa nähtiin kuitenkin perusteltuna antaa lupien myöntämiseen tarkoituksenmukaisuusharkinnalle sijaa, sillä merkittävät yhteiskunnalliset näkökohdat korostivat asealan valvonnan merkitystä.

Tässäkin voimme nähdä pääsääntö–poikkeuskaavan. Ensisijaisesti lupien myöntämisen on perustuttava sidottuun oikeusharkintaan, mutta vahvojen yleisten intressien puoltamana lupien myöntämiseen voidaan jättää vapaan harkinnan varaa. Valiokunnan linjaus ”viranomaisten lupamenettelyyn liittyvien toimien on oltava jossain määrin odotettavissa ja ennustettavissa olevia lupasääntelyn perusteella” kiinnittyy juuri niihin sääntelytekniisiin seikkoihin, joilla ennustettavuutta luodaan. Viranomaisen sidottu harkinta on elinkeinolupasääntelyssä yleensä ilmaistu sanamuodoin ”lupa on myönnettävä, jos...” tai ”lupa myönnetään hakijalle, joka...”. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan mahdollistaa sanamuoto ”lupa voidaan myöntää, jos...”. Sidottua harkintaa ilmentävä sanamuoto on suora ja velvoittava, kun taas vapaan harkinnan sanamuoto ei sisällä välttämätöntä velvoitetta luvan myöntämiseen, vaikka lakiin kirjatut edellytykset täyttyisivät. Siten lupaedellytyksistä tietoinen hakija voi ennakoida viranomaistoimia varmemmin, kun lupaharkinta on sidottua.

Tarkoituksenmukaisuusharkinta erityisen riskin sisältävien elinkeinojen kohdalla edistää luvanvaraisuuden taustalla vaikuttavien etunäkökohtien suojelemista. Se antaa viranomaiselle liikkumavaraa ja mahdollisuuden mukautua olosuhteisiin, kun sallitut toimenpiteet eivät ole yksin tiukasti lain sanelemia. Vapaa lupaharkinta on kuitenkin pääsäännön poikkeus, ja perustuslakivaliokunta toisinaan joutuu sen tiimoilta esityksien epäkohtiin puuttumaan. Kalastuslakiesitykseen HE 135/2011 vp antamassa lausunnossaan PeVL 8/2012 vp valiokunta mainitsi luvan myöntämistä koskeneen pykälän sanamuodon ”voi myöntää” osoittaneen laajan tarkoituksenmukaisuusharkinnan mahdollisuuden, mitä valiokunta ei pitänyt tapauksessa perusteltuna vaan katsoi oikeusharkinnan olevan aiheellisempaa. Toisin sanoen kalastusmatkailuyrittäjän pienimuotoisten matkailutilaisuuksien järjestämisen ei katsottu kytkeytyvän niin merkittävästi vahvoihin yhteiskunnallisiin intresseihin, jotta vapaa lupaharkinta olisi voinut tulla kyseeseen.



*Määrällinen rajoitus* nimityksensä mukaisesti viittaa siihen, että lupia myönnetään enintään tietty määrä aluetta kohden. Muun muassa tästä oli kyse hallituksen esityksessä HE 38/2006 vp taksiliikennelaiksi ja siihen liittyvässä lausunnossa PeVL 31/2006 vp, jossa perustuslakivaliokunta tarkasteli lakiehdotukseen sisältynyttä pykälää taksilupien enimmäismäärästä. Lääninhallitukselle esitettiin annettavaksi tehtävä vahvistaa vuosittain kuntakohtainen taksien enimmäismäärä. Tässä tuli huomioida kiintiöiden vahvistaminen sellaiselle tasolle, jolla taksipalvelujen saatavuus olisi turvattua kaikenlaisina kysynnän aikoina. Ei kuitenkaan niin korkealle, että laadukkaiden palvelujen tarjoaminen hankaloituu ylitarjonnan vuoksi. (HE 38/2006 vp, 20.) Valiokunta piti määrällistä lupasääntelyä ongelmallisena suhteessa elinkeinovapauteen, koska kaikille taksilupaehdot täyttävälle ei välttämättä lupaa myönnettäisi. Kuitenkin se oli perustelua ja perusoikeusnäkökulmasta sallittavaa huomioiden taksialan kokonaismerkitys Suomen liikennejärjestelmässä. Hallitusta myöten valiokunta toteaa kannattavan ja pitkäjänteisen elinkeinotoiminnan mahdollisuuden edesauttavan taksitoiminnan säilyttämistä ja saatavuuden turvaamista seuduilla, joilla joukkoliikennepalvelut vähenevät tai kysyntä on korkea. Lupien määrää voidaan rajoittaa alan palvelujen saatavuuden ja toimintaedellytysten edistämiseksi, ottaen huomioon enimmäismäärien riittävyys. Näin turvataan myös liikkumisvapautta.

Perustuslakivaliokunta näkee lupien määrän rajoittamisen lopulta toteuttavan liikkumisvapautta, joten tässäkin tapauksessa elinkeinovapauden rajoitukset johtavat toisen perusoikeuden turvaamiseen. Ongelma elinkeinovapauteen ilmenee siihen nähden, ettei lupaehdot täyttävä hakija voi tällaisessa tapauksessa itse viime kädessä vaikuttaa luvan saamiseen. Rajoituksien sallittavuuden arvioinnissa avainasemassa oli taksialan elinvoimaisuuden säilyttämisen merkitys, johon liittyivät näkökohdat taksiliikenteen painoarvosta, liikkumisvapauden toteutumisesta ja kokonaisliikennejärjestelmästä yleisenä yhteiskunnallisena rakenteena. Toimivan taksiliikennejärjestelmän kautta ylläpidettävien ihmisten liikkuvuutta koskevien oikeuksien ja etujen vuoksi myönnettävien lupien määrää voidaan rajoittaa silläkin kustannuksella, että edellytykset täyttävän hakijan lupa voidaan evätä. Luvanvaraisen elinkeinon niin sanottu edelleen rajoittaminen kytkeytyy tässä tapauksessa yhteiskunnalliselta kannalta merkittävänä pidettävään ihmisten liikkuvuuden edistämiseen ja sujuvuuteen.

Näin elinkeinovapauden rajoittamista koskevassa lainsäädäntökäytännössä on huomiotava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten lisäksi luvan peruuttamiseen, uudistamatta ja muuttamatta jättämiseen, harkinnanvaraistamiseen ja määrälliseen rajoittamiseen liittyvät edellytykset. Nämä eivät ole yleisistä rajoitusedellytyksistä irrallisia lisäehtoja, vaan liittymäkohdat ovat selväpiirteiset; luvan peruuttamisen sekä uudistamatta ja muuttamatta jättämisen sääntelyllisiin edellytyksiin sisällön antaa suhteellisuusvaatimus. Lupien harkinnanvaraistaminen ja määrällinen rajoittaminen taas edellyttävät hyväksyttävyyttä ja todellista yhteiskunnallista tarvetta. Lupien harkinnanvaraisuus ja määrällinen rajoittaminen voivat rajoittaa luvanhakijan oikeutta, kun taas luvan peruuttaminen sekä uudistamisen ja muuttamisen epääminen koskettavat yleensä luvanhaltijaa. Näillä luvanvaraisuutta koskevilla rajoituksilla on yksi yhteinen tekijä: pääpiirteissään ne voidaan lainsäädännöllä mahdollistaa vain voimakkaiden olosuhdeperusteiden vallitessa, joiksi luetaan tavanomaista olennaisemmat laiminlyönnit tai painava yhteiskunnallinen tarve. Luonnollisesti myös vakavat laiminlyönnit elinkeinotoiminnassa voivat vaarantaa yleisiä varjeltavia etuja.

Koska jo pelkästään luvanvaraistaminen perustuslakivaliokunnan mukaan edellyttää yhteiskunnallisten intressien asettamaa erityistä tarvetta, tuleeikin lupien harkinnanvaraistamisessa ja määrällisessä rajoittamisessa tavallaan toiseen kertaan arvioitavaksi, puoltaako toimenpidettä edelleen jokin voimakas yleinen näkökohta. Tällöinhän yhteiskunnallisen tarpeen asettamalta paineelta vaaditaan enemmän, kuten mainituissa ase- ja taksilupien tapauksissa. Taksiliikennelakiesitystä HE 38/2006 vp koskeneessa lausunnossaanhan PeVL 31/2006 vp valiokunta hylkää esitetyt määrällisten rajoitusten perustelut siltä osin, kuin niissä mainitaan rajoitusten olevan välttämättömiä toiminnan valvomiseksi, matkustajaturvallisuuden takaamiseksi ja rikollisuuden sekä sosiaalisten haittojen torjumiseksi. Nimittäin nämä tavoitteet saavutettiin pelkästään luvanvaraistamisella, mutta määrällisiä rajoituksia puolsi kuitenkin elinvoimaisen taksiliikennetoiminnan säilyttämisen huomattava yhteiskunnallinen merkitys ja kytkökset liikkumisvapauteen. Tässä on suoritettu ikään kuin kaksivaiheinen elinkeinovapauden ja rajoituksilla suojattavien etujen välinen intressipunninta, jossa luvanvaraisuus on arvioitu ensiksi ja lupien määrällinen rajoitus toiseksi.

Luvun sisältöä kooten on alla esitetty elinkeinovapauden rajoitusedellytykset kattava listaus, eräänlainen ”elinkeinovapauden rajoittajan työkalupakki”.

- Luvanvaraistamisen on perustuttava painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävään syyhyn.
  - Luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla.
  - Rajoitusten on oltava täsmällisiä ja tarkkarajaisia.
  - Rajoitusten olennainen sisältö on tuotava esiin niin, että rajoitusten laajuus ja edellytykset ilmenevät laista.
  - Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia.
  - Rajoitusten tulee olla sopusoinnussa kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin nähden.
  - Rajoitusten on taattava riittävä oikeusturva.
- 
- Luvan edellytyksiä ja pysyvyyttä koskevien säännösten perusteella viiranomaistoimia on voitava ennakoida riittävästi.
  - Lupien myöntämisen tulee perustua laillisuusharkintaan, mutta vahvojen yleisten intressien puoltamana voidaan jättää tarkoituksenmukaisuusharkinnan varaa.
  - Luvan peruuttamisen on oltava olennaisesti laiminlyönteihin sekä tehottomiin huomautuksiin tai varoituksiin sidottua.
  - Luvan uudistamatta ja muuttamatta jättämisen tulee olla olennaisesti laiminlyönteihin sidottua.
  - Lupien määrällisten rajoitusten on perustuttava olennaiseen yhteiskunnalliseen tarpeeseen.

### 4.3 Rajoittamistapaukset oikeuskäytännössä

Kokonaisuuden kannalta olen katsonut parhaaksi koota rajoittamistilanteita koskevan oikeuskäytännön omaan alalukuunsa. Elinkeinovapaus ja sen käytännön rajoittamistilanteet ovat kiirineet ylimpien tuomioistuinten käytäntöön, jossa elinkeinovapauden perusoikeussäännökseen on toisinaan nimenomaisesti viitattu niin korkeimman oikeuden kuin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa. Tavallisesti nämä tapaukset kiinnittyvät jollain tavalla elinkeinovapauden rajoittamiseen, ja seuraavissa esimerkeissä esille nouseekin elinkeinovapauden periaatetta ja sen rajoittamista koskevia soveltamistilanteita.

Tapauksessa KKO 2004:52 kommandiittiyhtiön tuloja ulosmitattiin yhtiössä ainoana yhtiömiehenä toimivan velallisen henkilökohtaisena elinkeinotulona, sillä kommandiittiyhtiö katsottiin kulissinomaiseksi keinotekoiseksi järjestelyksi ulosmittauksen välttämiseksi. Korkein oikeus kumosi ulosmittauksen sekä käräjä- ja hovioikeuden päätökset ja otti perusteluissaan esille elinkeinovapauden todeten, että elinkeinovapaus voisi kaivautua, mikäli yhdenmiehen henkilöyhtiötä säännönmukaisesti pidettäisiin ulosottoon nähden keinotekoisina järjestelyinä. *Elinkeinovapautteen sisältyy oikeus myös soveltuvimman yritysmuodon valintaan eikä ulosoton tarkoitus ole tätä oikeutta rajoittaa*, vaan lähtökohtaisesti ulosoton kohteeksi joutuvalla on oikeus harjoittaa elinkeinotoimintaa parhaaksi katsomassaan muodossa. Tämänkaltaiseen laillisen yhtiömuodon sivuuttamiseen voidaan ulosottoviranomaisen taholta ryhtyä vain poikkeustapauksissa ja lähinnä silloin, kun yhtiömuodon valinnalle ei voida esittää päteviä taloudellisia perusteluja ja toiminnan päämotiiviksi arvioidaan yksinomaan ulosoton välttäminen. Käsillä olleessa tapauksessa kommandiittiyhtiön perustamiselle löydettiin asiallisia syitä.

Perusteluissaan oikeus määrittelee elinkeinonharjoittamisen oikeutta ulosottotoimeen nähden ja antaa ulosottovelallisen asemassa toimivalle elinkeinonharjoittajalle suojaa ulosottoa vastaan elinkeinovapauden perusoikeuden nojalla. Jos ulosottoon ajautuvien yrittäjien toiminnan oikeudellista muotoa alettaisiin yleisesti tai ainakin löysin perustein pitämään keinotekoisena järjestelynä, on elinkeinovapauden perusoikeus vaarassa kaivautua. Näin ollen toiminnan arviointiin mahdolliseksi keinotekoiseksi järjestelyksi on sovellettava ankarampia kriteereitä: mitään järkeviä perusteluja yhtiömuodon valinnalle ei voida esittää ja ainoa tarkoitus vaikuttaisi olevan ulosoton välttely. Ja kuten korkein oikeus ratkaisussaan toteaa, edes yrittäjän ulosottovelallisenä itse kokemansa hyöty valitusta yritysmuodosta ei vielä oikeuta ulosottoviranomaista pitämään toiminnan muotoa keinotekoisena. Julkisen vallan on perustuslain (731/1999) 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien toteutuminen, ja tämä on otettava huomioon ulosottoviranomaisessa, jotta elinkeinovapautteen ei aiheettomasti puututa.

Varhaisempaa oikeuskäytäntöä edustaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 1997:58, jossa oli kyse sosiaali- ja terveydenhuollon Tuotevalvontakeskuksen hylkäämästä kahvilan anniskelulupahakemuksesta. Oikeudenkäyntiaineistoon tukeutuen oikeus tulkitsi luvan hylkäämisen taustalla olevan eräänlainen tarveharkinta, jonka tosin mahdollisti vain aikaisempi, vuoden 1968 alkoholilaki. Uuteen alkoholilakiin ei tarpeel-

lisuusharkintaan viittaavaa säännöstä sisältynyt. Lisäksi elinkeinovapauteen nähden alkoholilakia ja sen anniskelulupasäännöksiä sovellettaessa keskeisessä asemassa oli perusoikeusmyönteinen tulkinta, jotta elinkeinonharjoittamisen vapautta ei rajoitettaisi enempää kuin on tosiasiallisesti tarpeellista. Näihin seikkoihin vedoten oikeus päättyi kumoamaan Tuotevalvontakeskuksen päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi. Ilmeistä oli lain tasolla säädetyn toimivaltuuden puuttuminen lupahakemuksen hylkäämiseen tapauksessa, jossa hakija muutoin täytti lain mukaiset lupaehdot. Tässä mielessä tapaus kiinnittyi rajoitusedellytysten *lailla säätämisen vaatimukseen*, ja samalla tuli huomioida elinkeinovapauden perusoikeudellinen luonne ja sen turvaaminen.

Ratkaisussa KHO 2008:41 viranomaisen toimivalta sinällään taas perustui lakiin, mutta lain säännöksen avoimuus antoi tapauskohtaiselle tulkinnalle reilusti tilaa. Ylipanostajan pätevyyskirjan haltija oli tuomittu kahdesta työturvallisuusrikoksesta sakkoon, ja sen perusteella työsuojelutoimisto oli peruuttanut pätevyyskirjan kuudeksi kuukaudeksi. Pätevyyskirjan haltijan ei katsottu täyttävän panostajan ammatin harjoittamiselle säädettyjä edellytyksiä, joita panostajalain (219/2000) 2.1 §:n mukaan olivat sopivuus ja pätevyys ikään, ammattitaitoon ja muihin ominaisuuksiin nähden. Saman pykälän 3 momentissa säädettiin yleisluonteisesti mahdollisuudesta peruuttaa pätevyyskirja kokonaan tai osittain, jos edellytykset myöntämiselle eivät enää täyty. Lisäksi panostajien pätevyyskirjoista annetun asetuksen (122/2002) 7.1 §:ssä pätevyyskirjan saamisen edellytykseksi säädettiin terveydentilaa koskeva ja muiltakin osin tehtävään sopivuutta osoittava selvitys.

Oikeus päättyi kumoamaan työsuojelutoimiston ja sitä seuranneen hallinto-oikeuden hylkäävän päätöksen ensinnäkin perustellen, ettei asiaa koskettavista oikeusohjeista voitu johtaa panostajalain kyseistä peruuttamissäännöstä tarkempia viranomaisharkinnassa arvioitavia seikkoja. Kun lisäksi huomioitiin toimenpiteen kohteena olleen henkilön työhistoria panostajana ja mahdollisuudet ammattinsa harjoittamiseen, ei näiden kokonaisolosuhteiden vallitessa ja mainittujen säännösten nojalla pätevyyskirjaa voitu peruuttaa kuudeksi kuukaudeksi kahden työturvallisuusrikoksen ja niistä tuomittujen sakkorangaistusten perusteella. Ratkaisuselosteessaan oikeus ottaa esille myös elinkeinovapauden perusoikeussäännöksen.

Tässä esillä ollut panostajalaki on tämän työn kirjoittamishetkellä edelleen sellaisenaan voimassa. Tapauksen huomattavan tulkinnanvaraisuuden aiheuttaa lain säännösten yleisluonteisuus sen suhteen, millä perustein henkilön soveltuvuus tehtävään pätevyyskirjan voimassaoloaikana on arvioitava. Peruuttaminen mahdollistetaan hyvin avoimella ja tapauskohtaiselle tulkinnalle tilaa jättävällä ilmaisulla, joka ei mukaile perustuslakivaliokunnan asettamia vaatimuksia täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä luvan peruuttamisen sitomisesta vakaviin laiminlyönteihin ja annettuihin huomautuksiin tai varoituksiin. Laista ei olekaan löydetävissä perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Taustalla oli perustuslakiuudistuksen myötä toteutettu asetuksenantovallan muuttuminen niin, että asetuksella voitiin antaa säädöksiä ainoastaan laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lähinnä tarkoituksena oli silloisen panostaja-asetuksen keskeisten säännösten nostaminen lain tasolle vaatimusten säilyessä sisällöltään suurelta osin entisen kaltaisena. (HE 169/1999 vp.) Lain säätäminen oli osa jo aiemmin viittaamaani lain uudistamistyötä, jolla elinkeinosääntelyä nostettiin laintasoiseksi. Tässä kohden työ tosin hoidettiin ilman perustuslakivaliokunnan kontrollia.

Vaikkei panostajalaissa nimenomaisesti säädetäkään laiminlyönnin olennaisuudesta, ei se estä periaatteen soveltamista oikeuskäytännössä. Ainakaan oikeuden ratkaisuselosteesta ei ilmene, että asiassa olisi sovellettu lainsäädäntökäytännön mukaista vaatimusta luvan peruuttamisen kytkemisestä vähäistä suurempiin laiminlyönteihin. Kuitenkin tapauksen ytimessä oli kysymys siitä, oliko kaksi työturvallisuusrikosta ominaispiirteineen kokonaistilanteessa niin vakava laiminlyönti, että ne osoittivat henkilön olevan kykenemätön täyttämään pätevyysvaatimuksia. Sääntelyn väljyydestä johtuen tilanteen tulkinnallinen kokonaisarviointi oli etusijalla, eikä kahden yksittäisen rikkomuksen katsottu ilmentävän sellaista soveltumattomuutta, jotta pätevyyskirja olisi voitu peruuttaa määrääjaksikaan. Toisaalta laiminlyönnit eivät olleet vähäisimpiä; selosteen mukaan tapahtumat olivat ”erittäin vakavia”, ja ylipanostajan valvontavelvoitteen rikkominen oli aiheuttanut ihmisille ajoittaisen hengenvaaran räjäytysten lennättämien kivien sinkoilessa kiinteistöille. Tässä mielessä oikeus tukeutui ratkaisussaan laiminlyönnin vakavuuden arvioinnin lisäksi muihin luvan peruuttamatta jättämistä tukeviin näkökohtiin ja suoritti näiden kesken punninnan, kun lakikin antoi sille avoimen mahdollisuuden.

On korkein hallinto-oikeus ratkaisuissaan myös nimenomaisesti nostonut esille perustuslakivaliokunnan linjaamat elinkeinoluvan peruuttamista koskevat lainsäädännölliset

periaatteet, kuten ratkaisussaan KHO 2011:15, jossa tutkittiin silloisen alueellisen ympäristökeskuksen päätöstä peruuttaa yhtiön jätetiedostoon hyväksyminen. Nyt ongelmaksi ei muodostunut tapaukseen erityisesti sovellettavan jätelainsäädännön aukollisuus ja suhde rajoitusedellytyksiin. Yhtiön toiminnassa esiintyneitä laiminlyöntejä pidettiin lopulta sen verran olennaisina niiden aiheuttaen huomattavaa vaaraa ja haittaa ympäristölle, että peruuttaminen katsottiin aiheelliseksi. Näin ollen viranomaistoimintaa arvioitiin sekä elinkeinovapauden että perusoikeusjärjestelmään sisältyvän ympäristövastuun kannalta. Myös alkujaan jätelain säätämisen taustalla ovat vaikuttaneet jätteistä aiheutuvien ympäristö- ja terveysvaarojen ehkäisemiseen liittyvät yleiset näkökohdat (HE 77/1993 vp).

Panostajalain tulkintatraditiota jatkaa kaksi vuotta tuoreempi tapaus KHO 2010:82, jossa esillä oli edellisen esimerkin kaltainen, nyt tosin lupahakemusten hylkäämiseen liittyvä soveltamistilanne. Työsuojelutoimisto oli hylännyt henkilön räjäyttäjän lupahakemukset ja myöhemmin jättänyt samansisältöiset hakemukset tutkimatta perusteenaan poliisilausunto, jossa henkilön ei katsottu olleen panostustyöhön soveltuva. Oikeudellisen arvioinnin keskiössä oli tuomioistuimen mukaan erityisesti panostajalain suhde elinkeinovapauteen ja sen vaikutukset viranomaisen lupaharkintaan. Käsiteltyään panostajalain sääntelyn yleisluonteisuutta ja sen ongelmallisuutta, ei oikeus kuitenkaan päädy edellisen esimerkin kaltaiseen aikaisemmat päätökset kumoavaan ratkaisuun. Tapaus kulminoituu toisen perusoikeuden, turvallisuuden, aiheuttamaan viranomaisharkinnan sidonnaisuuteen, jonka johdosta lupaharkinnassa on voitu hylkäävänä perusteena ottaa huomioon hakijan aikaisemmasta vakavasta rikollisuudesta saadut tiedot. Panostajan tehtävällä on luonteensa vuoksi välitön liittymäkohta toisten henkilöiden turvallisuuteen, joten soveltuvuusarvioinnissa turvallisuuden edistämismäärä oli määräävä ja luvan epäämisen oikeuttava tekijä.

Elinkeino-oikeutta rajoittavan viranomaistoimen mahdollisti tässä toisen perusoikeussäännöksen välitön soveltaminen. Vaikka edellisessä esimerkissä oli myös kyse rikoksesta ja vakavista laiminlyönneistä, olivat lähtökohdat tässä erilaiset, kun toimenpiteen kohteena oli merkittävän rikostaustan omaava ja selosteen mukaan myös räjäytysten väärinkäytöllä uhkaillut henkilö. Arvioitaessa tällaisen henkilön soveltuvuutta räjähdetyöhön, voidaan oikeuskäsittelyn lopputulosta pitää oikeana. Edellisessä tapauksessa panostajalain avoimuus osaltaan johti päädyttyyn ratkaisuun ja antoi myös tälle tapauk-

selle sille ominaispiirteisen leiman, kun säännöksiä katsottiin olevan ristiriidassa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kanssa, mikä taas tarjosi suoran väylän ja ikään kuin julkilausumattomasti velvoitti toisen perusoikeussäännöksen soveltamiseen.

Kuten jo sivuttu, oikeus otti kyseisessä ratkaisussaan erityistarkasteluun panostajalain suhteen elinkeinovapauteen ja perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin. Lain esitöissä (HE 169/1999 vp) ei ensinnäkään huomioida esityksen vaikutuksia elinkeinonharjoittamisen oikeuteen eikä lakiin ole annettu perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Tästä huolimatta panostajalakia ja sen nojalla annettuja säädöksiä soveltava lupapäätöksenteko on välittömässä yhteydessä tähän perusoikeuteen. Laki säädettiinkin pääasiassa normihierarkkisen uudistamistyön osana, ja mainituilla puutteilla on myös seurauksensa. Oikeus pohjustaa listaamalla perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintuneet lupasääntelyyn sovellettavat rajoitusedellytykset, jonka jälkeen toteaa panostajalain olevan hyvin puutteellinen erityisesti mitä tulee *täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden edellytyksiin*. Säännökset antavat viranomaiselle huomattavan liikkumavaran henkilön soveltuvuusarvioinnissa terveyden ja niin sanotun ”muun soveltuvuuden” osalta. Oikeuden mukaan panostajalaki ei muutenkaan sääntelytavallisesti täytä uudemman lainsäädännön käytännettä, jossa soveltuvuuden edellytykset tavallisesti säädetään *laintasolla*. Puutteista huolimatta lupaa ei tullut myöntää. Lain vajavuudet osaltaan olivat näillä kahdella oikeustapaukselle merkitystä antava seikka ja ehkä jossain määrin prosessien alkusyykin.

Verrattain tuore ratkaisu KHO 2012:87 palautuu edellä selostettuun alkoholilakia koskeneeseen tapaukseen siinä mielessä, ettei nytkään sovellettavana olleessa erityislaissa oltu säädetty toimivaltaa viranomaisen elinkeinovapautta rajoittaneelle toimelle. Erään kaupungin ja kahden yhtiön välillä oli tehty perusterveydenhuollon palvelusopimus, jossa sovittiin yhtiöiden vastaavan velvoitteistaan yhteisvastuullisesti. Toisen yhtiön saatua luvan lääninhallitus hylkäsi toisen yhtiön samoja toimitiloja ja palvelualoja koskevan terveydenhuollon lupahakemuksen perustellen, ettei kahta palveluntuottajaa voitu hyväksyä saman palvelukokonaisuuden tuottajiksi. *Rajoituksista oli kuitenkin säädettävä lailla*. Korkein hallinto-oikeus ei löytänyt toiminnalle yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (152/1990) säädettyä valtuutusta tai lain esitöistäkään viitteitä, jolla useamman palveluntarjoajan yhteistoimintaa olisi voitu rajoittaa vain sillä perusteella, että palvelut oli tarkoitus tuottaa yhdessä. Koska hakija täytti laissa säädetyt edellytykset eikä sopimus loukannut viranomaisen mahdollisuutta valvoa toimintaa tai määrätä



osapuolille lain mukaisia seuraamuksia, lääninhallituksen ja sitä seuranneen hallinto-oikeuden päätökset kumottiin.

Tässäkin oikeus perusteluissaan toi esille elinkeinovapauden rajoittamiseen sovellettavat rajoitusedellytykset, joista vaatimus lailla säätämisestä jäi täyttymättä. Tietyn rajoittamistoimen legitimoivan lain säännöksen etsimiseen tutkinta ei tietenkään rajoitu, vaan tilannetta arvioidaan laajemmin, kuten esimerkit muiden perusoikeuksien turvaamisesta hyvin havainnollistavat. Nyt oikeus lisäksi tarkasteli lupahakemuksen hylkäämisen sallittavuutta sovellettavana olleen erityislain valvonnallisten tavoitteiden toteutumisen kannalta. Lain suoman valtuutuksen puuttumisen ohella korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua tuki sekin seikka, ettei solmitun sopimuksen mukaisilla palvelujen tuottamisjärjestelyillä katsottu alan lain ja valvonnan tarkoitusta loukatun.

### **Kokoavia näkökohtia**

Näin elinkeinovapaus ja sen rajoittamistilanteet ovat ilmenneet ylimpien tuomioistuinten käytännössä. Mitä sitten näistä melko tapauskohtaisistakin ratkaisuista voidaan päätellä? Kohtuullinen osa korkeimman hallinto-oikeuden työpöydälle yltävistä elinkeino-oikeudellisista asioista saa alkunsa silloin, kun viranomainen joko epäilee tai peruuttaa oikeuden. Perusoikeuksien rajoitusedellytykset ovat, syystäkin, oikeuden työpöydällä säännönmukaisesti. Vaikka niiden pääasiallinen tarkoite on muodostaa eräänlainen testi ja ohje lainsäätäjälle, ovat ne perusoikeudellisen tulkinnan tukena myös oikeuskäytännössä. Toisinaan viranomaisen toiminta on ollut vailla hyväksyttävää perustetta ja oikeudellista pohjaa jo itsessään sen vuoksi, ettei rajoittamistoimesta ole laissa säädetty. Toisinaan taas laintasoinen säännös sinänsä löytyy, mutta se on puutteellinen muiden rajoitusedellytysten osalta. Panostajalain tapaukset tosin lienevät melko ainoaa laatuaan tuoreemmassa ratkaisukäytännössä. Toinen panostajalakia koskenut tapaus hyvin osoittaa, kuinka perusoikeussäännös voi viime kädessä tulla sovellettavaksi viranomaista suoraan velvoittavana oikeusnormina. Perustuslaissa säädetty turvallisuuden edistämismääräys välittömästi oikeutti lupahakemuksen hylkäämiseen.

Kuten perustuslakivaliokunta, myös korkein hallinto-oikeus on usein vedonnut elinkeinovapauden rajoittamista punnitessaan muihin perusoikeuksiin. Tässä esityksessä valiokunnan ja tuomioistuimen käytännössä on esille noussut niin henkeen, terveyteen, tur-

vallisuuteen, ympäristöön kuin liikkumisvapauteenkin liittyviä näkökohtia. Nämä kiinnittyvät jo useaan otteeseen esille tullessiin vahvoihin yhteiskunnallisiin intresseihin, joiden loukkaaminen toisella perusoikeudella, tässä elinkeinovapaudella, ei ole hyväksyttävää. Tällöin voidaan puhua lainsäätämisen ja -soveltamisen ilmenevistä perusoikeuksien välisistä kollisiotilanteista, jotka ratkaistaan punnitsemalla perusoikeuksien periaatevaikutuksien välillä. Tavoitteena tulee olla ratkaisu, jossa olosuhteisiin nähden mahdollisimman hyvin sovitetaan yhteen usean perusoikeuden samanaikainen toteutuminen. (Viljanen 2011, 139.)

Painavat yhteiskunnalliset tarpeet asettavat elinkeinovapauden usein altavastaajan asemaan lainsäädäntö- ja oikeuskäytännössä sen vähäisemmän periaatevaikutuksen vuoksi. Näissä tilanteissa lainsäätämisen ja elinkeinovapauden yhteensovittaminen muiden oikeuksien kanssa käytännössä toteutetaan rajoitusedellytysten mukaisen rajoituksen antamisella ja oikeuskäytännössä voimassa olevan oikeuden soveltamisella ja oikeuksien periaatepunninnalla. Onhan maalaisjärjelläkin ymmärrettävää, ettei sellainen yhteiskuntamalli toimi, jossa toimeentulon hankkiminen ”keinolla millä hyvänsä” on mahdollista. *Oikeutta rajoittavat tärkeät yleiset etunäkökohdat, joista valtaosa on kirjoitettuna muiden perusoikeuksien muotoon.* Esimerkiksi turvallisuuden edistämiseksi elinkeinovapaus on sisältönsä suhteen usein niin sanottuna ottavana osapuolena, muttei kuitenkaan niin paljoa, että oikeus voitaisiin turvallisuuden edistämisen tähden kokonaan uhrata ja poistaa. Tästä juuri on kyse, Viljasenkin esille tuomassa, perusoikeuksien parhaaseen mahdolliseen yhteensovittamiseen tähtäävässä periaatepunninnassa.

Edellä esitetty korkeimman oikeuden elinkeinovapauden ja ulosoton suhdetta käsitellyt oikeustapaus on korkeimman oikeuden uudemmassa oikeuskäytännöstä ainoita löydettävissä olevia ratkaisuja, jossa elinkeinovapautteen on nimenomaisesti viitattu ja onhan tapaus muutoinkin hyvin omaleimainen. Sen sijaan viranomaistoiminnasta elinkeinolupamenettelyssä, erityisesti luvan epäämisistä ja peruuttamisista, on valitettu toisinaan aina korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka ja tämä poikanut muutamia esille nostamia tapauksia. Ja vaikka ratkaisussa ei nimenomaisesti viitattaisikaan elinkeinovapauden perusoikeuteen, onhan mahdollista, että kyseinen säännös on ohjannut tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä enemmänkin, kuin vain löydettävissä olevat melko harvat oikeustapaukset antavat ymmärtää (Karapuu & Lavapuro 2011, 687). Näiden ajatusten kautta siir-

rymme elinkeinovapauden lainsäädännöllisten rajoitusten tapauskohtaiseen tarkasteluun.

## 5 Luvanvaraiset elinkeinot

Elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetussa laissa (122/1919) elinkeinovapaus on tunnustettu pääperiaatteeksi, mutta tähän ja muihin säädöksiin sisältyy runsaasti elinkeinovapauden rajoituksia, joista ehkä ongelmallisim on elinkeinon harjoittamisen luvanvaraisuus (HE 309/1993 vp). Erityisesti säänneltyjen, niin sanottujen ohjesääntöisten elinkeinojen ryhmän voi johtaa elinkeinolain 3 §:stä, jonka mukaan lainkohdassa lueteltujen elinkeinojen harjoittamisesta säädetään erikseen lailla tai asetuksella. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen ja edelleen vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen asettamien vaatimusten myötä elinkeinonharjoittamisen oikeuteen puuttuva sääntely on nykyisin pääasiassa kuitenkin laintasoista. Ohjesääntöiset elinkeinot voidaan jakaa kahteen pääryhmään: luvanvaraisiin ja ilmoituksenvaraisiin elinkeinoihin, joista ilmoituksenvaraisuus sen sisältämän rekisteröimisvelvollisuuden osalta käytännössä usein paljolti rinnastuu luvanvaraisuutta koskevaan sääntelyyn (HE 178/1998 vp, PeVL 9/2005 vp, 2). Suurin osa ohjesääntöisistä elinkeinoista on luvanvaraisia, ja tässä luvussa tarkoituksena on luoda katsaus näihin ongelmallisimpina pidettyihin elinkeinovapauden rajoituksiin.

Elinkeinojen harjoittamisesta on alakohtaisesti säädetty useissa erityislaeissa. Luvussa avataan elinkeinoalakohtaista lupasääntelyä tarkastellen pääkohdittain läpi kulloinkin luvan myöntävä viranomainen, luvan myöntämisen edellytykset ja taustalla vaikuttavat syyt, joiden vuoksi erityinen lupajärjestelmä on perustettu. Selvä erottelu on tehtävä elinkeinonharjoittamisen oikeuden ja siihen toki läheisesti liittyvän henkilön ammattipätevyyden välillä. Tarkoituksena ei ole puuttua viimeksi mainittuun tai toiminnan harjoittamiseksi tarvittaviin muihin lupiin ja hyväksyntöihin, kuten ympäristölupaan taikka muuhun toiminnan käynnistämiseksi vaadittuun menettelyyn, vaan pitäydyn varsinaisten elinkeinolupien tarkastelun tasolla. Koska rekisteröimisvelvollisuus on kuitenkin usein verrattavissa luvanvaraisuuteen, sisältyy kokoomaan myös rekisteröintiä edellyttäviä elinkeinoja.

## **5.1 Liikenne**

### **Linja-autoliikenne**

Joukkoliikennelain (869/2009) 8.1 §:n mukaan ammattimaisesti harjoitettava henkilöiden kuljettaminen tiellä linja-autolla edellyttää liikennelupaa. Lupa tarvitaan myös, vaikka pääasiallinen toiminta olisi muu kuin maanteiden henkilöliikenteen harjoittaminen tai kun yritys harjoittaa ainoastaan ei-kaupallista maanteiden henkilöliikennettä. Lain 10 §:n nojalla luvan myöntää hakijan kotipaikan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus), tai kun hakijalla ei ole kotipaikkaa Suomessa, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Joukkoliikenneluvan myöntämisen edellytyksistä on säädetty lain 19 §:ssä. Hakijalla tulee olla vähintään yksi ammatillisesti pätevä, hyvämaineinen ja yhteisön alueella asuva liikenteestä vastaava ja toimintoja johtava luonnollinen henkilö. Hakijan on oltava täysi-ikäinen, itseään ja omaisuuttaan hallitseva, eikä hakijan maksukykyyn nähden huomattavia saatavia saa olla erääntyneitä ja ulosotossa tai palautettuna ulosotosta varattomuustodistuksin. Liiketoimintakieltoa ei saa olla määrätty, ja oikeushenkilön toimitusjohtajan sekä vastuunalaisten yhtiömiesten on oltava hyvämaineisia.

Lain 8.2 § oikeuttaa ilman liikennelupaa suorittamaan sisäisiä henkilökuljetuksia sellaisessa kunnassa, kuntayhtymässä, yhteisössä ja konsernissa, jossa kunnalla on kirjanpitolain tarkoittama määräysvalta. Laissa säädetään lisäksi reittiliikenneluvasta ja kutsujoukkoliikenneluvasta, joiden myöntäminen osaltaan edellyttää joukkoliikennelupaa. Joukkoliikennelain olennainen tavoite on turvata peruspalvelutasoisten joukkoliikennepalvelujen saatavuus koko maassa ja lisätä niiden käyttöä keskeisillä kaupunkialueilla. Valtiosääntöoikeudellisesti ammattimaisen liikenteen luvanvaraisuudelle on perusteensa erityisesti asiakkaiden turvallisuuden edistämiseksi. (HE 110/2009 vp, 1, 49.)

### **Rautatieliikenne**

Rautatielain (304/2011) 3.1 § 2 k:n mukaan henkilö- tai tavaraliikenteen harjoittamiseksi rautatieyrittäjällä tulee olla Suomessa tai muualla Euroopan talousalueella rautatieliikenteen harjoittamista varten myönnetty lupa. Lain 10 §:n nojalla Suomessa luvan myöntää ministeriö ja kohdan esitöiden mukaan tarkemmin liikenne- ja viestintäminis-

teriö (HE 262/2010 vp, 26). Toimiluvan myöntämisen edellytyksistä on säädetty lain 12 §:ssä. Lupa on myönnettävä Suomeen sijoittautuneelle rautatieyritykselle, jos hakijan tarkoituksena on päätoimisesti harjoittaa kalustollaan rautatieliikennettä tai vetovoimapalveluja, hakijalle on myönnetty lain tarkoittama turvallisuustodistus, hakija osoittautuu luotettavaksi, johtotehtäviin asetettu henkilö katsotaan hyvämaineiseksi ja ammatillisesti päteväksi ja jos hakijalla on lain tarkoittama vastuuvakuutus tai muu vastaava. Lisäksi edellytetään vakavaraisuutta niin, että hakijan arvioidaan selviävän tulevista taloudellisista velvoitteistaan vähintään vuoden ajan.

Laissa säädetään lisäksi esimerkiksi vaadittavasta turvallisuustodistuksesta, rataverkon käyttösopimuksesta ja myönnetystä ratakapasiteetista, joten rautatieliikenteen harjoittamiseksi on asetettu useita velvoitteita. Perusteita luvanvaraisuudelle voidaan johtaa jo rautatielain 1.1 §:stä, jonka mukaan lain tarkoituksena on rautatieliikennejärjestelmän turvallisuuden, yhteentoimivuuden ja rautateiden tehokkaan käytön edistäminen. Toimiluvan myöntämisen edellytyksiä on lain uudistamisen yhteydessä perusteltu rautatieliikenteen luotettavuuden ja turvallisuuden varmistamisen näkökohdilla (HE 262/2010 vp, 27). Turvallisuussyyt ovat ymmärrettäviä, erityisesti julkisena henkilöliikennemuotona ja tavaraliikenteenkin osalta, kun huomioidaan rautateiden merkitys ja riskit liikenneinfrastruktuurissa. Luvanvaraistaminen perustui alun perin Euroopan unionin neuvoston kahta rautatieliikennettä koskeneeseen ja kesäkuussa 1995 voimaan tulleeseen direktiiviin, jotka olivat osa suurempaa tavoitetta kehittää rautatieliikennettä ja sen kilpailumahdollisuuksia muihin liikennemuotoihin nähden (HE 24/1997 vp).

### **Taksiliikenne**

Taksiliikennelain (217/2007) 4.1 §:n mukaan ammattimaisesti harjoitettava henkilöiden kuljettaminen edellyttää taksilupaa. Lain 5 §:n nojalla luvan myöntää taksiliikenteen pääasiallisen asemapaikan alueen toimivaltainen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Luvan myöntämisen edellytyksistä on säädetty lain 6 §:ssä. Ensinnäkin ELY-keskuksen vuosittain vahvistama kuntakohtainen myönnettävissä olevien taksilupien enimmäismäärä ei saa ylittyä. Luonnollisen henkilön on oltava täysi-ikäinen, täysivaltainen, hyvämaineinen, taloudellisesti vakaa, taksiliikenteen yrittäjäkurssin hyväksytysti suorittanut ja siitä koetodistuksen saanut sekä vähintään kuuden kuukauden kokemuksen taksinkuljettajana omaava henkilö. Oikeushenkilön tulee olla taloudellisesti vakaa,

ja sen liikenteestä vastaavan henkilön on täytettävä edellä mainitut edellytykset. Luonnollisen henkilön ja oikeushenkilön luvan myöntämisen esteenä ovat vakavat ja olennaiset rikkomukset tai laiminlyönnit, jotka aikaisemmassa toiminnassa ovat johtaneet luvan peruuttamiseen viimeksi kuluneen vuoden aikana. Kahden vuoden johtajakokemus henkilöliikennettä harjoittavassa yrityksessä tai alalle soveltuva muu tutkinto voivat korvata yrittäjäkurssin, mutta eivät siihen liittyvää koetta.

Alalle pääsyn edellytyksistä on laissa tarkemmat säännöksensä. Taksiliikennelupa vaaditaan asiakasturvallisuuden edistämiseksi ja taksipalvelujen laadun turvaamiseksi koko maassa, missä lupajärjestely toimii siihen tarvittavana valvontakeinona. Kansainvälisten kokemusten perusteella valvoton taksiliikennetoiminta pitää sisällään yhteiskunnallisesti merkittäviä luotettavuus-, turvallisuus-, terveys- ja talousriskejä. Yksi lupaseulan olennainen rooli on estää rikollisen taustan omaavien henkilöiden pääsy alalle. (HE 38/2006 vp, 35.) Esityksessä ehdotettiin muun muassa taksilupien määrän rajoittamista. Taksiliikennelain 1 §:een tiivistetty lain tavoite on laadukkaiden taksipalvelujen saatavuuden turvaaminen, ja hallituksen mukaan juuri saatavuuden turvaamiseksi lupien määrällisten rajoitusten asettaminen oli tarpeellista, sillä ne loivat edellytyksiä pitkäjänteiselle ja kannattavalle yritystoiminnalle. (HE 38/2006 vp, 17–18.)

Perustuslakivaliokunta toteaa luvanvaraistamisen olevan pyrkimys taata taksitoiminnan asiakasturvallisuus, viranomaisvalvonta sekä hyvä laatu ja saatavuus. Koska taksiliikenne on osa julkista liikennejärjestelmää, kohdistuu siihen tavallista huomattavampia liikenne- ja asiakasturvallisuusvaatimuksia. Myös valiokunta piti määrällisiä rajoituksia keinona edistää palvelujen saatavuutta ja tätä kautta liikkumisvapauden perusoikeutta, kun näin voitiin ehkäistä ylitarjonnan aiheuttamia ongelmia ja pitää ala kannattavana ja elinvoimaisena. Tämä oli tärkeää taksialan huomattavan yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi. (PeVL 31/2006 vp, 2–3.) Näin ollen pelkkien luvanvaraisuutta puoltavien seikkojen lisäksi oli olemassa sellaisia yleisiä ja tärkeitä näkökohtia, joiden johdosta voitiin asettaa luvanvaraisuuteen eräänlaisia lisärajoituksia. Kyseisessä lausunnossaan valiokunta selvästi viittaa määrällisten rajoitusten vaativan erityisen lisäperusteen, sillä luvanvaraistaminen yksinään oli jo riittävä keino toteuttamaan valvontaan, turvallisuuteen sekä rikosten ja sosiaalisten haittojen ehkäisemiseen liittyviä päämääriä.

## Tavaraliikenne

Kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetun lain (693/2006, myöhemmin tavaraliikennelaki) 5.1 §:n mukaan korvausta vastaan harjoitettava tavarankuljetus tiellä ajoneuvolla edellyttää lupaa. Lain 3.1 §:n nojalla liikenneluvan jäljennöksineen myöntää alueen toimivaltainen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja Ahvenanmaan maakunnassa Ahvenanmaan valtionvirasto. Liikenneluvan myöntämisen edellytyksistä on säädetty lain 8 §:ssä. Hakijan on oltava täysi-ikäinen ja täysivaltainen eikä hän saa olla konkurssissa, eli hakijan on hallittava itseään ja omaisuuttaan. Hakijan tulee olla vakavarainen, maksukykyyn nähden huomattavia velkoja ei saa olla erääntyneinä ulosotossa tai palautettuna ulosotosta varattomuustodistuksin, eikä liiketoimintakieltoa saa olla määrätty. Yrityksen toimitusjohtajalta ja vastuunalaisilta yhtiömiehiltä edellytetään hyvämaineisuutta, jonka arvioimiseksi niin luonnollisen henkilön kuin oikeushenkilön osalta on lakiin sisällytetty seikkaperäiset säännöksensä. Lisäksi hakijan on täytettävä EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksen 4 ja 6–8 artiklojen vaatimukset.

Lainkohdassa mainittu liikenteenharjoittaja-asetus tarkoittaa 21.10.2009 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 1071/2009, jossa säädetään maantieliikenteen harjoittajaa koskevista yhteisön vaatimuksista. 4 artikla edellyttää, että maantieliikenteen harjoittajalla on vähintään yksi yrityksen kuljetustoimintoja johtava luonnollinen henkilö, joka on ammatillisesti pätevä, hyvämaineinen, yritykseen tosiasiallisesti kytköksissä oleva ja jolla on asuinpaikka yhteisön alueella. Artikloissa 6–8 on tarkennettu hyvämaineisuuden, vakavaraisuuden ja ammatillisen pätevyyden edellytyksiä. Huomionarvoinen on lisäksi tavaraliikennelain 7.1 §, joka sisältää kattavan 12-kohtaisen luettelon niistä kuljetuksista, joiden suorittamiseen ei tarvita lupaa. Tällaisia ovat esimerkiksi pienet alle 2000 kilon kalustolla suoritettavat kuljetukset, elinkeinotoimintaan liittyvät tavanomaiset elinkeinonharjoittajan omalla kalustolla suoritettavat kuljetukset sekä posti- ja ruumiskuljetukset. Nämä ja lainkohdan mukaiset muut kuljetukset on jätetty liikenteenharjoittaja-asetuksen nojalla lupajärjestelmän ulkopuolelle, koska niillä on vain vähäinen merkitys kuljetusmarkkinoiden kansallisessa kokonaisuudessa (HE 114/2011 vp, 19).

Tavarankuljetustoiminta on siis luvanvaraista eräin poikkeuksin. Tavarankuljetusta koskevaa lainsäädäntöä on useaan otteeseen muutettu vastaamaan kansallisia ja kansainvä-

lisiä vaatimuksia, ja näiden yhteydessä hallitus on esityksissään vuosien varrella, esimerkiksi vuosina 2006 ja 2011, todennut liikennelupajärjestelyn osoittautuneen toimivaksi järjestelmäksi. Lupamenettely on ollut käyttökelpoinen ja tehokas keino kuljetusmarkkinoiden palveluiden turvallisuuden ja laadun takaamiseksi sekä yrittäjien ammatitaidon ja vastuuntuntoisuuden valvomiseksi. Tämän johdosta kuljetusmarkkinat ovatkin pääasiassa toimineet hyvin. (HE 24/2006 vp, 5, 20, HE 114/2011 vp, 8–9.) Näistä päätellen toimintaan liittyy merkittäviä liikenneturvallisuuteen ja palveluiden ostajien etuun kytköksissä olevia seikkoja. Asiaton kuljetustoiminta erityisesti suuremmissa kuljetuksissa on huomattava riskitekijä liikenteessä, jonka ohella kuljetettavaan omaisuuteen kohdistuu palvelun ostajan intressejä.

### **Ansiolentotoiminta**

Ilmailulain (1194/2009) 68 §:n mukaan kaupallisen ilmakuljetuksen harjoittamiseksi tulee hankkia lentotoimintalupa, ellei toiminnan harjoittajalla ole Suomen ulkopuolella myönnettyä vastaavaa ja Liikenteen turvallisuusviraston (Trafi) tunnustamaa lupaa. Lain 67.1 § 3 k määrittää kaupalliseksi ilmakuljetukseksi toiminnan, jossa henkilöitä, postia tai rahtia kuljetetaan ilma-aluksella maksua tai muuta korvausta vastaan. Tämän lisäksi kaupalliseen lentotoimintaan vaaditaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1008/2008 (lentoliikenneasetus) mukainen liikennelupa, johon ilmailulain 67.1 § 10 k:ssa ja 70 §:ssä viitataan. Lain 69.1 §:n ja 70.1 §:n nojalla lentotoiminta- ja liikenneluvat myöntää Liikenteen turvallisuusvirasto.

Lentotoimintaluvan myöntämisen edellytyksistä on säädetty lain 69.2 §:ssä. Hakijan on oltava jäsenvaltion oikeushenkilö tai kansalainen, jonka koti- ja pääliikepaikka ovat Suomessa. Turvallisen lentotoiminnan harjoittamiseksi vaaditaan siihen soveltuva pätevyys, organisaatio sekä riittävät taloudelliset ja toiminnalliset resurssit. Lisäksi lentotoiminnan alkaessa tulee käytettävissä olla asianmukainen lentokalusto. Liikenteen turvallisuusvirasto asettaa tarkemmat määräykset luvan saamisen edellytyksistä. Liikenneluvan myöntämisen edellytyksistä on säädetty lentoliikenneasetuksen 4 artiklassa. Hakijalla tulee olla voimassa oleva lentotoimintalupa, ja päätoimipaikan on sijaittava jäsenvaltiossa, jossa lupaa haetaan. Pääasiallisen toimintamuodon tulee liittyä lentotoimintaan, joksi luetaan lentoliikenteen harjoittaminen sellaisenaan tai muunlaisen ilma-alusten käytön, korjaamisen tai huollon ohessa. Yrityksestä vähintään puolet on oltava



jäsenvaltioiden tai niiden kansalaisten omistuksessa. Hakijalla tulee olla käytössään vähintään yksi ilma-alus omistuksessa tai vuokralla, soveltuva yritys rakenne, riittävät taloudelliset edellytykset ja vastuuvakuutus onnettomuuksien varalta. Asetuksen 3 artiklan mukaan liikennelupaa ei tarvita paikallislentoihin eikä lentoihin moottorittomilla ja ultrakevyillä aluksilla.

Jo vuonna 1994 hallitus esityksessään totesi, että kansainvälisten sopimusten tarkka lupasääntely rajoittaa huomattavasti kansallisen lainsäädännön liikkumavaraa (HE 294/1994 vp). Ilmailutoiminnalle ominaista on ollut sen kansainvälinen luonne. Tästä johtuen sääntelyn perusta on luotu kansainvälisellä lainsäädännöllä, jonka lähtökohtina ovat olleet turvallisuus, taloudellisuus ja tehokkuus. Kansallisella tasolla ovat korostuneet lentoturvallisuus, lentotoiminnan ja ilmailuelinkeinon edellytykset, lupajärjestelmän tarve, lennonvarmistus, ilmatilan käyttö ja ympäristö. Ilmailutoiminta on erityisluonteista, ja ilman julkista kontrollia siihen sisältyy merkittävä onnettomuuksien riski. Yksilöiden ja koko yhteiskunnan turvallisuutta edistetään luvanvaraistamisella, joka on pitkän ajan kuluessa muotoutuneen kansainvälisen ilmailulle kehitetyn tarkan turvallisuusjärjestelmän osa. Elinkeinovapauden rajoittaminen näillä perusteilla on hyväksyttävää. (HE 139/2005 vp, 5, 9.)

### **Autokoulut**

Ajokorttilain (386/2011) 77.1 §:n mukaan autokoulun pitämiseksi vaaditaan autokoululupa, ja 34 §:ssä säädetään, että ajokortin saamiseksi tarjottava kuljettajaopetus edellyttää autokoululupaa (tai opetuslupaa). Lain 79 §:n nojalla lupa haetaan Liikenteen turvallisuusvirastolta. Lupaedellytyksistä on säädetty lain 77 §:ssä. Hakijalla on oltava toiminnan harjoittamiseksi riittävät taloudelliset ja muut resurssit, vaatimukset täyttävä opetustoiminnan vastaava johtaja ja tarvittavat opetustilat, -välineet, -materiaali ja -henkilökunta. Hakija ei saa olla konkurssissa eikä luonnollinen henkilö vajaavaltainen, eli hänen tulee olla täysi-ikäinen, jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu. Lainkohdassa tarkennetaan, että ulosotossa olevat hakijan maksukykyyn nähden huomattavat saatavat eivät täytä riittävien taloudellisten edellytysten piirteitä. Autokoululupa myönnetään tiettyjen ryhmien mukaisesti joko ryhmää 1 tai 2 taikka kumpaakin koskevaan koulutustoimintaan. Mainituista edellytyksistä säädetään ajokorttilaissa tarkemmin.

Luvanvaraistamisen vaikuttimia avaa jo ajokorttilain 1 §:een kiteytetty lain tarkoitus, joka muun muassa on liikenteen turvallisuuden ylläpitäminen ja lisääminen kuljettajaopetuksen antamiseen liitetyn lupajärjestelmän avulla. Voimassa olevan ajokorttilain säätämistyön yhtenä kokonaistavoitteena oli liikenneturvallisuusvaatimusten huomioon ottaminen. Autokoulujen lupajärjestelmän taustalla on liikenneturvallisuuden edistämiseen ja kuluttajien suojelemiseen tähtäävä politiikka, eikä näiden perusteiden vallitessa jo ennestään voimassa ollutta lupamenettelyä ollut syytä poistaa. Valvonnan ja koulutuksen määrämuotoisuuden päämääränä on taata laadukas koulutus ja valmistaa turvallisia kuljettajia, millä on liittymäkohta ennaltaehkäisevään liikenneturvallisuuteen. (HE 212/2010 vp, 1, 91.)

### **Katsastustoiminta**

Ajoneuvojen katsastusluvista annetun lain (1099/1998) 2.1 §:n mukaan ajoneuvojen katsastuksia saa suorittaa vain se, jolle on myönnetty siihen toimilupa. Lain 9 §:n nojalla luvan myöntää Liikenteen turvallisuusvirasto. Toimiluvan myöntämisen edellytyksistä on säädetty lain 3 §:ssä. Hakijan on oltava Suomessa rekisteröity oikeushenkilö, joka on luotettava, vakavarainen, asiantunteva, riippumaton ja kykenevä varmistamaan toiminnan riittävän korkea laatu, asiakkaiden tasavertainen kohtelu ja asianmukainen tietosuoja. Lupaa ei voida myöntää valtion, kunnan tai kuntayhtymän virastolle, laitokselle ja oppilaitokselle. Lupahakemus voidaan hylätä sillä perusteella, että viranomaisessa havaitaan lupaedellytyksiä yritettävän täyttää vilpillisin keinoin. Luotettavuuden, asiantuntemuksen ja riippumattomuuden arvioimisesta on laissa tarkemmat säännöksensä.

Lain tavoite 1.1 §:n mukaan on edistää liikenneturvallisuutta, vähentää ympäristöhaittoja ja parantaa katsastuspalvelujen saatavuutta. Ensimmäistä katsastustoiminnan lupalakia säädettäessä hallitus kattavasti selvittää toiminnan merkitystä ja perustelee luvanvaraistamista. Toimilupa vaaditaan liikenneturvallisuussyistä. Kyseessä on merkittävänlaatuinen yhteiskunnallinen palvelutoiminta, jonka valvonta ei pelkän ilmoitusvelvollisuuden varassa onnistuisi. Katsastustoiminnan tärkeät yhteiskunnalliset tavoitteet ovat liikenneturvallisuuden edistäminen, ajoneuvokaluston käyttöiän pidentäminen ja ympäristöhaittojen vähentäminen. Asiakkaan on voitava luottaa saavansa puolueetonta ja ammattitaitoista palvelua miltä tahansa katsastuspalvelujen tarjoajalta. Toimiluvan myöntämisen ja peruuttamisen edellytykset sekä toiminnan valvonnan järjestäminen

ovat keskeisessä asemassa toteutettaessa näitä tavoitteita. (HE 180/1993 vp.) Näin ollen lupajärjestelyä voidaan perustella liikenneturvallisuuden edistämisen ohella ympäristöön, ajoneuvokaluston käyttöikään ja asiakasnäkökulmaan liittyvillä syillä.

### **Autokorjaamot**

Ajoneuvolain (1090/2002) 87 §:n mukaan tiettyjen järjestelmien, teknisten osien ja erillisten teknisten yksiköiden asennus- ja korjaustoiminta edellyttää lupaa. Lupa on hankittava taksamittarin, mekaanisen ja digitaalisen ajopiirturin sekä nopeudenrajoittimen asennukseen ja korjaukseen sekä raskaan ajoneuvokaluston paineilma- ja sähköjarrujärjestelmien korjaukseen. Asetuksella tarkemmin määriteltävät vähäiset korjaus- ja asennustyöt eivät kuitenkaan edellytä lupaa. Lain 88 §:n nojalla asennus- ja korjaustoimintaa valvoo Liikenteen turvallisuusvirasto, joka myös myöntää luvat. Luvan myöntämisen edellytyksistä on säädetty lain 89 §:ssä. Hakijalla on oltava käytettävissään asialliset työtilat, riittävän ammattitaitoinen henkilöstö sekä tarvittava laitteisto, ja hakijan tulee olla merkittynä yritys- ja yhteisötietojärjestelmään. Asetuksella säädetään tarkemmin asennettavan tai korjattavan tekniikan järjestelmä-, osa- ja yksikkökohtaisista työtila-, ammattitaito- ja laitteistovaatimuksista.

Lainvalmisteluaineistossa todetaan 87 §:n mukaisen asennus- ja korjaustoiminnan edellyttävän erityistä teknistä asiantuntemusta ja tarkoitukseen sopivia tiloja, laitteita ja työkaluja. Taksamittarin asennukseen ja korjaukseen lupa vaaditaan kuluttajansuojelullisista syistä. Ajopiirturin ja nopeudenrajoittimen kohdalla luvanvaraistaminen on osa kansainvälisiä tavoitteita, ja ne perustuvat niitä koskeviin ETY-asetukseen ja direktiiviin. Raskaan ajoneuvokaluston paineilma- ja jarrujärjestelmien korjaus on luvanvaraistettu järjestelmien monimutkaisuudesta ja turvallisuusseikoista johtuen. (HE 141/2002 vp, 59–60.) Perustuslakivaliokunnan mukaan autokorjaamotoiminnan luvanvaraisuus on perusteltua ja perusoikeuksiin nähden hyväksyttävää liikenneturvallisuuteen ja kuluttajansuojaan liittyvien syiden vuoksi (PeVL 40/2002 vp, 4).

## 5.2 Viestintä

### Teletointinta

Viestintämarkkinalain (393/2003) 4 §:n mukaan toimilupaa edellyttää sellainen radio-  
taajuuksia käyttävä verkkopalvelutoiminta, jota tarjotaan yleisen teletointinnan harjoit-  
tamiseen käytettävässä digitaalisessa maanpäällisessä joukkoviestintäverkossa tai mat-  
kaviestinverkossa. Tämä koskee myös vähintään kahden kunnan alueella sijaitsevaa  
viranomaisverkkona toimivaa matkaviestinverkkoa. Lain 8 §:n nojalla luvan myöntää  
valtioneuvosto tai tietyissä tapauksissa liikenne- ja viestintäministeriö. Viestintävirasto  
myöntää luvan pienimuotoiseen, enintään kuukauden mittaiseen ja enintään kahden ki-  
lowatin televisiolähetintä käyttävään digitaaliseen verkkopalveluiden tarjoamiseen lain  
8.1 a §:n nojalla. Tämä on yleistä tapahtumiin ja testitarkoituksiin (HE 223/2008 vp,  
21). Lain 4.3 §:n mukaan lupaa ei kuitenkaan edellytä enintään kahden viikon mittainen  
ja enintään säteilyteholtaan 50 watin televisiolähetintä käyttävän verkkopalvelun tar-  
joaminen digitaalisessa joukkoviestintäverkossa. Tällainen pienimuotoinen digitaalinen  
televisiotoiminta ei ole toimilupasääntelyn edellyttämässä määrin eikä ”taajuuspoliitti-  
sesti” merkittävää. Pienitehoisia lähettimiä käytetään esimerkiksi musiikkitapahtumissa,  
uskonnollisissa tilaisuuksissa ja urheilukilpailujen tulospalveluissa. (HE 223/2008 vp,  
12–13.)

Toimiluvan myöntämisen edellytyksistä on säädetty lain 9 §:ssä. Hakijalla on oltava  
toiminnan harjoittamiseksi tarvittavat taloudelliset resurssit ja osoittauduttava telealan  
säädettyjä määräyksiä noudattavaksi niin, ettei lupaviranomaisella ole aihetta epäillä  
hakijan niitä rikkovan. Myönnettäessä lupaa palvelujen tarjoamiseksi viranomaisver-  
kossa vaaditaan lisäksi toiminnan edellyttämää erityistä kykyä ja ammattitaitoa. Lupa  
voidaan joutua jättämään myöntämättä radiotaajuuksien ruuhkautumisen vuoksi, jolloin  
lupa myönnetään parhaiten telepalvelujen tarjonnan tavoitteita edistävälle hakijalle.  
Ensisijaisesti luvanvaraisuutta tarvitaan radiotaajuuskapasiteetin käytön kontrolloimi-  
seksi, sillä käytettävissä olevien radiotaajuuksien määrä on rajallinen (HE 112/2002 vp,  
14). Perustuslakivaliokunta lausunnossaan toteaa toimilupasääntelyn olevan ongelmal-  
lista sananvapauden ja elinkeinovapauden kannalta mutta yhtyy hallituksen näkemyk-  
seen. Lupajärjestelmää on oikeutettua ylläpitää vapaasti eteneviä radioaaltoja hyödyntä-

vässä viestinnässä radioteknisten lainalaisuuksien aiheuttaman taajuuksien niukkuuden tähden. (PeVL 61/2002 vp, 2.)

Luvanvaraisuuden lisäksi teletoimintaan liittyy ilmoitusvelvollisuus, josta säädetään viestintämarkkinalain 13 §:ssä. Yleisen teletoiminnan harjoittamisesta on ennen toiminnan alkua ilmoitettava Viestintävirastolle kirjallisella *teletoimintailmoituksella*. Ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jää ajallisesti suppea, pienimuotoinen tai muulla tavoin merkitykseltään vähäinen teletoiminta. Jos siis harjoitettavaksi aiottu teletoiminta ei kuulu lupavelvollisuuden piiriin, on siitä kuitenkin ehkä tehtävä ilmoitus. Ilmoituksen kirjallinen muoto tarkoittaa myös sähköistä ilmoitusta. Ilmoitukseen ei ole sidottu oikeudellisia vaikutuksia, vaan sen pääfunktio on ainoastaan tukea teletoiminnan viranomaisvalvontaa. Oikeus aloittaa toiminta ei ole riippuvainen viranomaisen ilmoituksen vastaanottamisen johdosta suorittamistaan toimenpiteistä, eikä telealalla toimivien yritysten oikeudet ja velvollisuudet määräydy ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen mukaan. Vähäisen markkinamerkityksen ja turhan byrokratian välttämisen näkökohdat ovat takana sääntelylle rajata vähäinen toiminta pois ilmoitusmenettelystä. (HE 112/2002 vp, 116.)

### **Postitoiminta**

Postilain (415/2011) 3 §:n mukaan kirjelähetyksiin liittyvä postitoiminnan harjoittaminen edellyttää toimilupaa. Lain 2.1 § 4 k tarkentaa kirjelähetyksen tarkoittavan enintään kahden kilon painoista, osoitteellista ja fyysisellä alustalla viestin sisältävää lähetystä, joka on jätetty kuljetettavaksi. Lain 4.1–2 §:n nojalla lupaa haetaan ja sen myöntää valtioneuvosto. Toimiluvan myöntämisen edellytyksistä on säädetty lain 6 §:ssä. Hakijana olevalla yrityksellä tai yhteisöllä tulee olla toiminnan harjoittamiseksi riittävät taloudelliset edellytykset ja voimavarat ylläpitää toimiluvan mukaista toimintaa. Toimilupaa on haettava toiminnallisesti ja hallinnollisesti yhtenäiselle alueelle. Esteen luvan myöntämiselle voi aiheuttaa valtioneuvoston epäily hakijan kyvystä noudattaa postitoiminnan määräyksiä taikka arvio kansallisen turvallisuuden vaarantamisesta, jos toimilupa myönnettäisiin. Postitoiminta on luvanvaraistettu sen olennaisen yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi ja luottamuksellisen viestin suojan loukkaamattomuuden turvaamiseksi (HE 216/2010 vp, 40). Lupajärjestelmällä edistetään palveluiden saatavuutta, mikä on yksilön viestinnällisten oikeuksien kannalta tärkeää (PeVL 28/2000 vp, 2).

Postilain soveltamisalan rajauksesta johtuen lupaa ei 1.3 §:n perusteella tarvita lehtijakelun, taloudellisesti ja laajuudeltaan vähäisen kirjelähetystoiminnan, kuriiripalvelun, osoitteettomien lähetysten lähettämistoiminnan, yleispalveluun kuulumattoman pakettipalvelun eikä elinkeinonharjoittajan itse tarvitsemansa postitoiminnan harjoittamiseksi. Lehtien jakelua ei ole säädetty luvanvaraiseksi sananvapauden perusoikeuden suojelemiseksi (HE 216/2010 vp, 40). Lainvalmistelussa hallitus lisäksi selventää, että lupa vaaditaan sitä edellyttävään osoitteelliseen kirjelähetystoimintaan sisältäen postikortit ja suoramainonnan, muttei pelkkien pakettien välittämiseksi tai osoitteettomaan suoramainontaan. Postilainsäädännön uudistamisen yhteydessä luvanvaraisuus rajattiin nimenomaisesti koskemaan vain kirjelähetyksiä niiden keskeisimmän viestinnällisen merkityksen vuoksi, kun taas pakettipalvelujen katsottiin rinnastuvan lähinnä tavarankuljetukseen. Laki haluttiin pitää tältä osin selkeänä. (HE 216/2010 vp, 79.) Ja vaikkakin tavarankuljetus on luvanvaraista, ei sillä viestisalaisuuteen nähden ole yhtä olennaista merkitystä.

Postilain 1 §:ssä säädetty lain tarkoitus kiteytyy postipalvelujen saatavuuden turvaamiseen, ja tähän liittyvät läheisesti niin sanotut yleispalvelut. Lain 23.1 §:n nojalla Viestintäviraston on asetettava vähintään yhdelle postiyritykselle yleispalvelujen tarjoamisvelvollisuus, jos se markkinoiden arvioinnin tuloksena katsotaan välttämättömäksi. Lain 2.1 § 7 k:n mukaisesti kyseisen postiyrityksen on oltava edellä käsitellyn toimiluvan haltija. Siinä missä yllä käsiteltyä toimilupasääntelyä ei sovelleta pakettipalveluihin, määrittää postilain 15 § yleispalvelun sisällöksi myös postipakettilähetykset. Yleispalvelu tarkoittaa niitä vähimmäisvaatimuksia, joilla pyritään turvaamaan tarpeeksi laadukkaiden ja kohtuuhintaisten postin peruspalvelujen tasapuolinen saatavuus kaikille koko maassa (HE 216/2010 vp, 41). Yleispalveluvelvollisuus on Manner-Suomessa Itella Posti Oy:llä ja Ahvenanmaan maakunnassa Posten Åland Ab:lla (Verohallinto 2011).

### **5.3 Finanssiala**

#### **Luottolaitostoiminta**

Luottolaitostoiminnasta annetun lain (121/2007) 17 §:n mukaan luottolaitostoiminnan harjoittaminen edellyttää toimilupaa. Lain 22.1 §:n nojalla luvan myöntää Finanssival-

vonta (Fiva). Luvan myöntämisen edellytyksistä on säädetty lain 24 §:ssä. Lupa myönnetään, kun hankitun selvityksen perusteella hakijan katsotaan varmasti täyttävän toiminnan edellyttämät taloudelliset ja toiminnalliset vaatimukset. Lisäksi luottolaitoksen perustajan ja jokaisen vähintään kymmenesosan osakkeista tai osakkeiden tuottamasta äänimäärästä omistavan on osoitettava luotettavaksi. Tällä halutaan varmistua, etteivät tahot omistusosuuden kautta muodosta vaaratekijää terveille ja varovaisille liiketoimintaperiaatteille (HE 43/2007 vp, 116). Tämä on yleinen vaatimus useiden finanssialan elinkeinojen lupasääntelyssä, kuten jäljempänä ilmenee. Lain 36 § edellyttää, että luottolaitoksella on pääkonttori Suomessa ja vähintään yksi pysyvä toimipaikka. 44 §:n mukaan vähimmäispääoman on oltava vähintään viisi miljoonaa euroa ja toimiluvan myöntämiseksi sen on oltava kokonaan merkitty.

Luvuissa 4 ja 5 säädetään edellytyksistä tarkemmin ja erittäin kattavasti. Talletuspankille ja luottoyhteisölle on tarkasti määritelty sallitut finanssialan liiketoimintamuodot. Luku 5 sisältää noin 40 pykälää kattavan varoja, riskienhallintaa, vakavaraisuutta ja muita taloudellisia edellytyksiä asettavan seikkaperäisen kokonaisuuden. Luottolaitostoimintaa koskevaa sääntelyä on uudistettu lukuisia kertoja vastaamaan kansallisia ja kansainvälisiä vaatimuksia. Esimerkiksi hallituksen esitykseen HE 33/2002 vp antamassa lausunnossaan PeVL 24/2002 vp perustuslakivaliokunta ottaa kantaa luottolaitostoiminnan luvanvaraistamiseen. Ensinnäkin jonkinlainen viranomaiskontrolli on välttämättömyys alaan kuuluvan merkittävän asiakasvarojen vastaanottamistoiminnan vuoksi ja tämän valvomiseksi. Ennen kaikkea rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaaminen ja asiakkaiden suojelu ovat luvanvaraistamista puoltavia ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä syitä. Pelissä on niin yleisiä kuin yksityisiä taloudellisia intressejä ja riskejä.

Luottolaitostoimintaa säännellään useilla erityislaeilla, joihin liittyy lupasääntelyä. Kiinnitysluottopankkitoiminnasta annetun lain (688/2010) 10 §:ssä ja talletuspankkien yhteenliittymästä annetun lain (599/2010) 11 §:ssä säädetään niiden toimintaan vaadittavista luvista, jotka myöntää Finanssivalvonta.

## Rahastoyhtiöt ja säilytisyhteisöt

Sijoitusrahastolain (48/1999) 2 luvussa säädetään rahastoyhtiön ja säilytisyhteisön toiminnan harjoittamiseksi vaadituista toimiluvista. Lain 5.1 a §:n ja 9.1 §:n nojalla rahastoyhtiön ja säilytisyhteisön toimiluvat myöntää Finanssivalvonta. Luvan myöntämisen yleiset edellytykset ovat yhteneväiset ja niistä on säädetty lain 5.1 b §:ssä, 5.1 f §:ssä, 9.1 a §:ssä ja 9 e §:ssä. Hakijana olevan osakeyhtiön tulee osoittaa ammattitaitoisia johtamisperiaatteita sekä terveitä ja varovaisia liikeperiaatteita noudattavaksi. Arvioinnin pohjana käytetään osakkeenomistajista, niihin lain mukaan rinnastettavista henkilöistä ja hallintohenkilöstöstä saatua selvitystä luotettavuudesta, kokemuksesta, hyvämaineisuudesta ja muusta soveltuvuudesta suhteutettuna aiotun liiketoiminnan laatuun ja laajuuteen. Lisäksi yhtiöllä on oltava Suomessa sijaitseva pääkonttori, luotettava hallinto, riittävät taloudelliset voimavarat ja muut lain mukaiset edellytykset. Yhtiön perustajan ja vähintään kymmenen prosenttia osakkeista tai niiden tuottamasta äänimäärästä omistavan tulee olla luotettava. Lupa voidaan evätä, jos harkinnassa ilmenevien tietynkaltaisten sidonnaisuussuhteiden arvioidaan estävän yhtiön tehokkaan valvonnan.

Edellytyksistä on laissa säädetty tarkemmin. Esimerkiksi lain 6.1 §:n ja 10 §:n mukaan rahastoyhtiön osakepääoman tulee olla vähintään 125 000 euroa ja säilytisyhteisön vähintään 730 000 euroa. Toimiluvan myöntämiseksi pääoman tulee olla kokonaan merkitty. Luvanvaraisuuden perusteita on löydettävissä esimerkiksi neuvoston direktiivin 85/611/ETY johdanto-osasta, jossa mainitaan lupavelvoitteen olevan yksi keino pyrkiä yhteisön tavoitteeseen yhtenäistää sijoitustoimintayritysten valvontaa, velvollisuuksia ja kilpailuolosuhteita sekä taata yhdenmukainen ja tehokas suoja osuudenhaltijoille. Sijoitusrahastolain muuttamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta viittasi aikaisemmin luotolaitostoiminnan lupasääntelystä antamaansa kannanottoon, sillä tapauksissa vallinneet rajoitusperusteet olivat yhteneväisiä. Ensinnäkin jonkinlainen viranomaiskontrolli on välttämätöntä alaan kuuluvan merkittävän asiakasvarojen vastaanottamisen vuoksi ja tämän valvomiseksi. Ennen kaikkea rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaaminen ja asiakkaiden suojelu ovat luvanvaraistamista puoltavia ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä syitä. (PeVL 16/2003 vp, 2.)



## **Sijoituspalveluyritykset**

Sijoituspalveluyrityksistä annetun lain (922/2007) 13 §:n mukaan sijoituspalveluja saa tarjota vain siihen toimiluvan saanut yritys. Lain 14 § kuitenkin oikeuttaa suomalaisen luottolaitoksen ja rahastoyhtiön tarjoamaan sijoituspalveluja niitä koskevien lakien mukaisesti ilman sijoituspalveluyrityksen lupaa. Finanssivalvonta myöntää luvan lain 17.1 §:n nojalla. Toimiluvan myöntämisen edellytyksistä on säädetty lain 19 §:ssä. Yrityksen perustajan ja jokaisen vähintään kymmenesosan osakkeista tai osakkeiden tuottamasta äänimäärästä omistavan on osoitettava luotettavaksi. Lisäksi hakijan on täytettävä lain 4 ja 5 luvuissa asetetut toiminnalliset ja taloudelliset vaatimukset, joihin sisältyy vakavaraisuutta ja riskienhallintaa koskevia edellytyksiä. Lain 28 § edellyttää, että yrityksellä on pääkonttori Suomessa ja vähintään yksi kiinteä toimipaikka. Lain 45.1 §:n mukaan osakepääoman tulee olla vähintään 730 000 euroa lainkohdassa säädettyin poikkeuksin.

Lainvalmistelussa aikanaan katsottiin sijoituspalveluyrityksen johdon hyvämaineisuuden olevan ehdoton edellytys yrityksen toiminnan ja lopulta koko markkinoiden luotettavuudelle. Sijoituspalvelutoimintaa on harjoitettava luotettavasti ja järkevästi, jota etenkin lupakontrollilla pyritään varmistamaan. (HE 7/1996 vp.) Lupajärjestelmän pohja on rakennettu EU-lainsäädännöllä, ja se nousee neuvoston direktiivistä 93/22/ETY sijoituspalveluista arvopaperimarkkinoilla. Direktiivin johdanto-osassa todetaan, että sijoittajien suojaamiseksi ja rahoitusjärjestelmän vakauttamiseksi sijoituspalveluyritysten toiminnan on oltava yrityksen kotijäsenvaltion myöntämään toimilupaan sidottua.

## **Maksulaitokset**

Maksulaitoslain (297/2010) 6.1 §:n mukaan maksupalvelutoiminnan harjoittamiseksi tarvitaan toimilupa. Lain 11.1 §:n nojalla luvan myöntää Finanssivalvonta. Luvan myöntämisen edellytyksistä on säädetty lain 13 §:ssä. Maksulaitoksen perustajan ja vähintään kymmenesosan osakkeista, osuuksista tai yhtiöpanoksesta taikka niiden tuottamasta äänivallasta omistavan osakkeenomistajan, osuudenomistajan ja yhtiömiehen on osoitettava luotettavaksi. Hakijan kotipaikan on sijaittava Suomessa, ja lisäksi maksulaitoksen on täytettävä muut sille laissa säädetty toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset. Esimerkiksi lain 22 § edellyttää, että maksulaitoksella on vähintään yksi kiinteä

toimipaikka ja pääkonttori Suomessa. Lain 27 §:n mukaan vähimmäispääoman on oltava vähintään 20 000 euroa tarjottaessa vain rahanvälitystä, 50 000 euroa tarjottaessa maksupalvelua teknisillä apuvälineillä ja muissa tapauksissa vähintään 125 000 euroa. Toimiluvan myöntämiseksi pääoman tulee olla kokonaan merkitty.

Toiminta ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa edellytä lupaa, mutta tällöin siitä on tehtävä *ilmoitus* Finanssivalvonnalle lain 8 §:aa noudattaen. Nimittäin lain 7 §:ssä säädetään, että Suomessa kotipaikan omaava luonnollinen henkilö ja pääkonttorin Suomeen perustanut oikeushenkilö saavat ilman toimilupaa harjoittaa muuta kuin sähköisen rahan liikkeellelaskua, jos luonnollisen henkilön suorittamien maksutapahtumien määrä edellisen 12 kuukauden aikana on keskimäärin ollut enintään 50 000 kuukaudessa ja oikeushenkilön osalta enintään 3 000 000 euroa kuukaudessa. Lain 7.1 a §:n nojalla edellä mainitut tahot voivat harjoittaa myös sähköisen rahan liikkeellelaskua ilman toimilupaa, jos liikkeessä olevan rahan määrä on alle 5 000 000 euroa.

Maksulaitoslain esitöissä lupavelvoitteen perusteiksi mainitaan rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaaminen ja asiakkaiden suojelu (HE 172/2009 vp, 72). Varsinainen maksulaitoslainsäädäntö on melko tuoretta ja se perustuu EU:n maksupalveludirektiiviin 2007/64/EY, jonka johdanto-osan kappaleissa 4, 10 ja 11 osaltaan käsitellään lupajärjestelmän taustalla vaikuttavia olosuhteita. Maksupalveluille on luotava yhteisön tasolla ajantasainen, yhtenäinen ja puolueeton oikeudellinen kehys, jolla taataan kilpailuolosuhteet ja tehokkuus sekä huomioidaan kuluttajien turvallisuus ja kustannukset. Markkinoille pääsyn oikeudellisia esteitä on poistettava, ja sen toteuttamiseksi on tarpeellista yhtenäisen toimilupajärjestelmän käyttöönotto kaikille sellaisille maksupalvelujen tarjoajille, jotka eivät laske liikkeelle sähköistä rahaa tai ota vastaan talletuksia. Tämän myötä otetaan käyttöön uusi ”maksulaitokset” -niminen palveluntarjoajien ryhmä. Lupaehdot olennaisesti kiinnittyvät maksulaitostoiminnan operatiivisiin ja taloudellisiin riskeihin, joiden realisoitumista vaatimuksilla pyritään minimoimaan.

### **Arvopaperipörssit**

Arvopaperimarkkinalain (495/1989) 3:1 §:n mukaan arvopaperipörssitoimintaa ei saa harjoittaa ilman toimilupaa. Lain 3:3 §:n nojalla luvan suomalaiselle osakeyhtiölle myöntää valtionvarainministeriö. Osakeyhtiön pääkonttorin on sijaittava Suomessa.

Arvopaperipörssin perustajan ja jokaisen vähintään kymmenesosan osakkeista tai osakkeiden tuottamasta äänimäärästä omistavan on osoittauduttava luotettavaksi. Lisäksi lainkohtaan sisältyy yleisluonteinen vaatimus hakijan velvollisuudesta täyttää arvopaperimarkkina- ja sen nojalla annetuissa säädöksissä asetetut edellytykset. Luvanvaraistamiseen päädyttiin, kun lupajärjestelmän katsottiin edesauttavan mahdollisimman puolueettomien ja syvien markkinoiden syntymistä, jotka taas saavat aikaan luotettavan hintatason. Täysin rajoittamaton toiminta ei tämän vuoksi ole otollinen toimintamalli. Arvopaperipörssitoiminta edellyttää valvontaa, ja valtionvarainministeriö lupaharkinnassaan toteuttaa sitä etukäteisvalvonnan keinoin. (HE 157/1988 vp, 5, 30.)

### **Arvopaperikeskukset**

Arvo-osuusjärjestelmästä annetun lain (826/1991) 2.1 a §:n mukaan arvopaperikeskukseksi tarkoitetaan osakeyhtiötä, joka lupaan perustuen hoitaa sille säädettyjä tehtäviä. Lain 12.1 §:n nojalla luvan myöntää valtioneuvosto. Luvan myöntämiseksi suomalaisen osakeyhtiön tulee osoittautua kykeneväksi käsittelemään kaikkia arvo-osuusjärjestelmään liitettyjä arvo-osuuksia ja muutoinkin osoittaa selviytyvänsä sille säädettyistä velvollisuuksista luotettavalla ja arvo-osuusjärjestelmän tarkoituksenmukaista kehitystä turvaavalla tavalla. Hakijan taloudellisten ja teknisten toimintaedellytysten on oltava toimintaan nähden riittävät, hallinnon tulee olla luotettavasti järjestetty ja hakijan vastuunkantokyky riittävän turvattu. Suomen arvopaperimarkkinoiden kehitystyötä määrittää kaksi tavoitetta: luotettavuuden ja tehokkuuden edistäminen. Arvopaperikeskustoiminnan sääntelyn tarkoituksena on erityisesti varmistaa toiminnan turvallisuus sekä valmius kaikkien arvo-osuuslajien käsittelyyn. (HE 28/2000 vp.)

### **Optioyhteisöt**

Kaupankäynnistä vakioituilla optioilla ja termiineillä annetun lain (772/1988) 2:1 §:n mukaan optioyhteisön toimintaa ei saa harjoittaa ilman valtiovarainministeriön myöntämää lupaa. Luvan myöntämisen edellytyksistä on säädetty lain 2:2.1–2 §:ssä. Hakijana olevalla suomalaisella osakeyhtiöllä tulee olla luotettava hallinto, riittävät taloudelliset voimavarat, Suomessa sijaitseva pääkonttori, ja yhtiön toimintaperiaatteiden on taattava riittävä suoja sijoittajille. Yhteisön osakepääoman on oltava vähintään 730 000 euroa ja optiokauppojen selvitystoimintaa varten 2 000 000 euroa, joiden tulee toimiluvan myön-

tämiseksi olla kokonaisuudessaan suoritettu. Optioyhteisöjen luvanvaraisuuden perusteiden osalta on tarkoituksenmukaista viitata muihin rahoitusalan elinkeinojen luvanvaristamiseksi esitettyihin perusteluihin, kuten muun muassa asiakkaiden suojeluun.

### **Panttilainauslaitokset**

Panttilainauslaitoksista annetun lain (1353/1992) 4.1 §:n mukaan panttilainaustoiminnan harjoittamiseksi on hankittava toimilupa aluehallintovirastolta (AVI). Luvan myöntämisen edellytyksistä on säädetty lain 5 §:ssä. Lupamenettelyssä hakijan on osoitettava johtamistoiminnassaan ammattitaitoisia, luotettavia, terveitä ja varovaisia liikeperiaatteita noudattavaksi sekä muutoin osoittauduttava toiminnassaan panttilainauslaitoksista annettua lakia noudattavaksi. Lainvalmistelussa hallitus aikanaan esitti lain tavoitteeksi tarjota mahdollisuus nopeaan ja vaivattomaan irtainta esinettä vastaan myönnettyyn lyhytaikaiseen luottoon, jota voidaan hakea siihen tarkoitetuista laitoksista. Toiminnan harjoittaminen edellyttää kuitenkin erityistä vakavaraisuutta ja julkista valvontaa, minkä johdosta oikeus sen harjoittamiseen on oltava toimilupaan sidottua. Yhteiskunnallisten syiden vuoksi panttilainaustoimintaa on harjoitettava organisoidusti julkisen valvonnan ja lain alaisuudessa erityisissä panttilainauslaitoksissa, joiden vastuulla on panttilainaustoiminnan pitäminen terveenä ja asiallisena. (HE 267/1992 vp.)

### **Vakuutustoiminta**

Vakuutusyhtiölain (521/2008) 1:13.1 §:n mukaan vakuutustoimintaa saa harjoittaa ainoastaan siihen toimiluvan saanut vakuutusyhtiö. Lain 1:13.3 §:n ja 2:3.1 §:n nojalla luvan myöntää Finanssivalvonta. Luvan myöntämisen edellytyksistä on säädetty lain 2:6 §:ssä. Hakijan on esitetyn selvityksen perusteella osoitettava terveitä ja varovaisia liikeperiaatteita noudattavaksi, johdon tulee täyttää sille säädetty edellytykset, ja yhtiön peruspääoman on henkivakuutus- ja luokkien 10–16 vahinkovakuutustoiminnan harjoittamiseksi oltava vähintään 3 000 000 euroa ja muussa vakuutustoiminnassa vähintään 2 000 000 euroa. Jälleenvakuutusyhtiön pääoman on kuitenkin oltava vähintään 1 000 000 euroa ja muun jälleenvakuutusyhtiön vähintään 3 000 000 euroa. Vakuutusyhtiön kuuluessa ulkomaiseen ryhmittymään voidaan edellyttää, että asianomainen ulkomaan viranomaisen on toimivaltainen valvomaan koko ryhmittymää tai ettei yhtiön vakaumus muuten vaarannu ryhmittymään kuulumisen vuoksi. Vaatimuksista johdon osal-

ta on säädetty lain 6 luvussa, jonka 2.1 §:n mukaan vakuutusyhtiöllä tulee olla hallitus ja toimitusjohtaja.

Lain 3:8.1 §:n mukaan on ennen toiminnan alkua lisäksi tehtävä Finanssivalvonnalle *ilmoitus*, jos tarkoituksena on harjoittaa vakuutuspalveluiden vapaata tarjontaa ETA-alueella. Vakuutustoiminnan lupasääntelyn pohja on luotu EU-lainsäädännöllä. Neuvoston direktiivin 73/239/ETY johdanto-osassa todetaan, ettei vakuutusluokkien kattava valvonta ole mahdollista ilman lupamenettelyä. Erääksi tavoitteeksi mainitaan riittävän turvan takaaminen vakuutetuille ja kolmansille osapuolille jäsenvaltioissa. Vakuutusyhtiölain esitöissä tuodaan esille, että tämän niin sanotun ensimmäisen vahinkovakuutusdirektiivin tärkeimmät säännökset koskevat muun muassa virallista toimilupaa. Vakuutustoimintaan liittyy osakeyhtiölle ominaisten piirteiden ohella sellainen alan erityisluonne, jonka johdosta toimintaa on yksityiskohtaisesti säännelty erityislainsäädännöllä. Perusedellytyksenä on vakavaraisuus, sillä yhtiön on oltava kykenevä kaikissa tilanteissa suoriutumaan korvausvelvoitteistaan vakuutetuille. (HE 13/2008 vp, 8–10.) Ilmeistä on erityisesti asiakkaiden kannalta vakuutustoimintaan kohdistuvat taloudelliset vastuut ja niihin sidoksissa oleva kuluttajansuojan tarve.

*Työeläkevakuutusyhtiöitä* koskee työeläkevakuutusyhtiöistä annettu laki (354/1997), jonka 6.1 §:n mukaan tällaisella yhtiöllä tulee olla toimilupa työntekijän ja yrittäjän eläkelakien mukaista toimintaa varten. Luvan myöntää valtioneuvosto edellyttäen, ettei toiminnan arvioida vaarantavan eläkevakuutussektorin tervettä kehitystä. Johdon tulee täyttää sille lailla tarkemmin säädetyt vaatimukset, ja osakepääomasta tai takuupääomasta ja pohjarahastosta muodostuvan peruspääoman on oltava vähintään 5 000 000 euroa. Lain 9.1 a § velvoittaa, että työeläkevakuutusyhtiön johdon muodostavat hallintoneuvosto, hallitus ja toimitusjohtaja. Työeläkevakuutusyhtiöt vastaavat niille lailla säädetystä julkisoikeudellisluonteisista tehtävistä, eikä niitä näin ollen voida pitää tavallisina liiketoimintaa harjoittavina vakuutusyhtiöinä. Ne hoitavat lakisääteisen eläketurvan piiriin kuuluvia asioita turvaten tulevien eläkkeensaajien oikeuksia. Tämän johdosta toiminta on asetettu erityisen julkisen valvonnan alaisuuteen ja luvanvaraistettu. (PeVL 45/1996 vp.)

## Perintätoiminta

Perintätoiminnan luvanvaraisuudesta annetun lain (517/1999) 1.1 §:n mukaan saatavien periminen toisen lukuun edellyttää toimilupaa. Lain 1.2 §:n nojalla luvan myöntää aluehallintovirasto. Luvan myöntämisen edellytyksistä on säädetty lain 2 §:ssä. Hakijan on oltava luotettava, vakavarainen, kykenevä asianmukaiseen varojen hallintaan ja oikeutettu elinkeinon harjoittamiseen Suomessa. Hakijan tulee ilmoittaa toiminnastaan vastaava henkilö ja huolehtia riittävän tietosuojan järjestämisestä. Lupahakemus voidaan hylätä sillä perusteella, että viranomaisessa havaitaan lupaedellytyksiä yritettävän täyttää vilpillisin keinoin.

Perintätoiminta on yleensä luvanvaraista, mutta kaikissa tapauksissa ei edellytetä lupaa. Näitä poikkeuksia sääntelevän lain 1.3 §:n mukaan lupaa ei vaadita ilman markkinointia harjoitettavaan satunnaiseen perintään eikä vakuutus- ja eläkelaitoksen, asianajajan, kuolinpesän osakkaan ja pesänselvittäjän tai konkurssipesän pesäinhoitajan pesän saattamia koskevaan perintätoimintaan. Myöskään sellainen yhteisö tai säätiö ei tarvitse lupaa, joka valtion, kunnan, kuntayhtymän tai seurakunnan kirjanpitolain mukaisessa määräysvallassa ollessaan harjoittaa perintää toisen samankaltaisen yhteisön tai säätiön taikka edellä mainitun julkisyhteisön lukuun. Edelleen lupaa yhteisöltä tai säätiöltä ei vaadita sellaisessa tilanteessa, jossa perinnän toimeksiantaja ja toiminnan harjoittaja kuuluvat samaan kirjanpitovelvolliseen konserniin tai ovat saman luonnollisen henkilön määräysvallan alaisia.

Lainkohtaa on perusteltu kattavasti. Satunnaisen perintätoiminnan käsite on tapauskohtainen, ja toimintaa voidaan pitää satunnaisena silloin, kun se on kertaluonteista ja erittäin harvoin toistuvaa. Satunnaista on esimerkiksi muutaman vuoden välein, muttei muutaman kuukauden välein, harjoitettava toiminta. Markkinointi tekee toiminnasta kuitenkin luvanvaraista riippumatta toiminnan laajuudesta. Markkinointina pidetään kirjallisten esitteiden jakelua ja perintämainontaa liikehuoneistossa, sanomalehdissä ja muissa julkaisuissa. Luonnollisesti lupaa ei tarvita valtion, kunnan, kuntayhtymän ja seurakunnan eikä niiden määräysvallassa olevan perintätoimintaan, sillä se on rinnastettavissa julkisyhteisön itsensä harjoittamaan toimintaan. Näin myös konsernin sisäinen perintä on verrattavissa velkojan itsensä harjoittamaan perintään, mutta lupa on haettava, jos toimeksiantoja otetaan vastaan myös konsernin ulkopuolelta. Edelleen velkojan

omien saatavien perintään rinnastuu kuolin- ja konkurssipesän toiminta sekä tilanne, jossa osapuolet ovat saman luonnollisen henkilön alaisuudessa. Asianajajille sekä vakuutus- ja eläkelaitoksille taas ei ole syytä järjestää kaksinkertaista valvontajärjestelmää. (HE 178/1998 vp.)

Lain esitöissä vertailtiin ilmoitus- ja lupamenettelyn soveltuvuutta päätyen lupajärjestelmään sen osoittautuessa paremmaksi etukäteiskeinoksi valvoa perintätoiminnan asianmukaisuutta. Asiantuntemuksen ja pätevyyden varmistamisen ohella etukäteisvalvonnalla pyritään estämään alalle epäasianmukaisia perintätoimintatapoja käyttävien tahojen pääsy. (HE 178/1998 vp.) Luvanvaraistamisen perusteiksi esitetyt toiminnan harjoittajien luotettavuuden, ammattitaidon ja vakavaraisuuden turvaamistarpeet olivat rajoitusoppien edellyttämiä hyväksyttäviä syitä rajoitukselle (PeVL 35/1998 vp, 2).

#### **5.4 Vähittäiskauppa, valmistus, myynti ja maahantuonti**

##### **Alkoholijuomien valmistus, myynti, maahantuonti ja anniskelu**

Alkoholilain (1143/1994) 5.1 §:n mukaan elinkeinotoimintaa varten harjoitettava alkoholijuomien ja väkiviinan *valmistus* edellyttää lupaa. Luvan myöntää Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira). Lain 14.1–2 §:n mukaan käymisteitse valmistettujen enintään 4,7 prosenttia tai enintään 13 prosenttia etyylialkoholia sisältävien juomien *vähittäismyyntiin* tarvitaan lupa. Enintään 13 prosenttisten juomien myyntilupa edellyttää valmistuslupaa. Alkoholijuomista ja väkiviinasta annetun asetuksen (1344/1994) 10 §:n nojalla vähittäismyyntiluvan myöntää myyntipaikan kunnan aluehallintovirasto. Alkoholilain 27 §:n mukaan alkoholijuominen *tukkumyyntiä* voi harjoittaa se, jolle on myönnetty lupa alkoholijuomien valmistukseen tai tukkumyyntiin. Väkiviinan tukkumyynti edellyttää väkiviinan valmistukseen, maahantuontiin tai tukkumyyntiin myönnettyä lupaa. Mainitun asetuksen 29.1 §:n nojalla tukkumyyntilupaa haetaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta. Alkoholilain 17.2 §:ssä säädetään, että alkoholijuomien ja väkiviinan tukkumyynti tiettyihin erityistarpeisiin edellyttää ostajalle myönnettyä käyttöilupaa. Mainitun asetuksen 19.1 §:n nojalla käyttöilupaa haetaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta.

Alkoholilain 8.2 § 1 k:n mukaan elinkeinonharjoittaja voi harjoittaa väkiviinan *maahantuontia* maahantuontiluvalla. Mainitun asetuksen 9.1 §:n nojalla lupaa haetaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta. Lain 11 § edellyttää, että elinkeinonharjoittajan on alkoholijuomien ja väkiviinan maahantuonti- ja maastavientitoiminnasta ennen sen alkua tehtävä *ilmoitus* Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle. Alkoholilain 21.1 §:n mukaan alkoholijuomien *anniskelua* saa harjoittaa vain anniskeluluvalla. Mainitun asetuksen 20 §:n nojalla luvan myöntää anniskelupaikan kunnan aluehallintovirasto. Anniskeluun liikennevälineessä luvan myöntää hakijan kotipaikan aluehallintovirasto, tai jos luvanhakijalla ei ole kotipaikkaa Suomessa, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. Myöntämisen edellytyksistä on säädetty lain 21 a §:ssä. Hakijan on oltava luotettava, itseään ja omaisuuttaan hallitseva täysi-ikäinen, jolla on toiminnalle riittävät taloudelliset ja ammatilliset edellytykset. Anniskeluluvan ohella, muilta osin kaikkien edellä mainittujen lupien myöntämiseksi yleisesti edellytetään riittäviä toimintaedellytyksiä ja luotettavuutta.

Alkoholilain 1 §:een tiivistetty lain tavoite on yhteiskunnallisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäiseminen alkoholin kulutusta ohjaamalla. Laaja lupajärjestelmä toimii osana alkoholiongelmien ehkäisyyn tähtäävää alkoholipolitiikkaa, joka Suomessa on perustunut kokonaiskulutuksen rajoittamiseen. Kulutusta osaltaan rajoitetaan rajoittamalla tarjontaa, jota vaadittavilla luvilla toteutetaan. Hallitus esityksessään aikanaan painotti, että alkoholin aiheuttamiin haittoihin olisi pystyttävä puuttumaan myös lupapolitiikan avulla ja jopa hylkäämään hakemuksia sosiaali- ja terveystieteillä perusteilla. Esimerkiksi anniskelun harjoittamisen luvanvaraistaminen on asiallista painavien yhteiskunnallisten intressien vuoksi, sillä alkoholin kulutuksen ja siitä aiheutuvien haittojen välillä on selvä yhteys. (HE 50/2002 vp, 3–4.)

### **Tupakkatuotteiden myynti**

Tupakkalain (693/1976) 10 b §:n mukaan tupakkatuotteiden myymiseksi tai muutoin luovuttamiseksi tarvitaan vähittäismyyntilupa. Luvan myöntää myyntipaikan sijaintikunta ja liikennevälineessä tapahtuvaan tupakkatuotteiden myyntiin luvanhakijan kotikunta. Luvan myöntämiseksi edellytetään, että hakija esittää säännöksen mukaisen selvityksen tupakkatuotteiden ja -välineiden sijoittelusta myyntipisteessä sekä hyväksyttävän tupakkatuotteiden myynnin omavalvontasuunnitelman. Lisäksi hakijan on osoitau-



duttava kykeneväksi vastaamaan riittävän valvonnan järjestämisestä. Lain 10 d §:n nojalla tukkumyyjä saa kuitenkin myydä tupakkatuotteita ilman vähittäismyyntilupaa toiselle jälleenmyyntiä harjoittavalle tukkumyyjälle sekä vähittäismyyntiluvan haltijalle. Toisin sanoen tukkumyyjän tulee hankkia vähittäismyyntilupa käytännössä vain, kun hän myy tupakkatuotteita suoraan kuluttajille.

Tupakkatuotteiden myynnin luvanvaraistaminen on verrattain tuore lakiuudistus, joka astui voimaan 1.4.2009. Tupakkalain tavoite 1 §:n mukaan on vaarallisten ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden käytön loppuminen. Luvanvaraistamisen perusteiksi hallitus esittää valvonnan tehostamistarpeen ja tavoitteen vähentää tupakointia sekä tuotteiden saatavuutta ja tarjontaa alaikäisille. Lupamenettelyllä pyritään myös kitkämään pois laillisten jakelukanavien kautta tapahtuva laittomien tupakkatuotteiden, kuten kiellettyjen, laittomasti maahantuotujen ja muiden lainvastaisten tuotteiden levittäminen. Lupavelvollisuuden myötä valvonta voi olla tehokkaampaa, kun luvan myöntävä kunnan viranomainen saa tiedot kunnan alueen tupakan myyntipaikoista, automaattisista myyntilaitteista, omavalvontasuunnitelmista ja myynnin valvontajärjestelyistä. Erityisesti halutaan suojella lasten ja nuorten terveyttä, millä on välitön liittymäkohta julkisen vallan terveyden edistämismääräyksiinsä. (HE 101/2008 vp, 8–9, 23.) Hallituksen esittämien lupaperusteiden on katsottava myötäilevän tupakkalain melko kunnianhimoistakin tavoitetta.

### **Nikotiinivalmisteiden myynti**

Läkelain (395/1987) 54 a §:n mukaan nikotiinivalmisteiden myyntiä saa apteekin lisäksi harjoittaa se tupakkatuotteita myyvä vähittäiskauppa, ravitsemisliike, huoltoasema ja kioski, jolle on myönnetty tarkoitusta varten vähittäismyyntilupa. Luvan myöntää myyntipaikan sijaintikunta. Luvan myöntämiseksi hakijalla tulee esitetyn selvityksen perusteella olla kyvyt ja edellytykset nikotiinivalmisteiden lainmukaiseen säilyttämiseen ja myyntiin, kuten riittävät resurssit ostotilanteen valvontaan. Oikeutta myydä nikotiinivalmisteita laajennettiin 1.2.2006 voimaan tulleella lakimuutoksella, jolla valmisteet pyrittiin saattamaan apteekkeja kattavampaan tarjontaan. Tupakointi on länsimaissa tavallisin ehkäistävässä oleva kuolleisuuden aiheuttaja, jota turvallisten ja terveystaloudellisesti merkittävien nikotiinivalmisteiden tarjonnan edistäminen torjuu. Tupakkatuotteiden tapaan nikotiinivalmistemyynnin lupavelvoitteen taustalla on väestön terveyden

edistäminen. Nikotiinituotteet ovat lääkevalmisteita, ja niiden myyntiä tulee pääosin koskea samat periaatteet kuin lääkevalmisteiden apteekkimyyntiä. (HE 107/2005 vp, 5, 9, 16, 23.) Niin ikään perustuslakivaliokunta katsoi luvanvaraisuudelle olevan hyväksyttävät perusteensa (PeVL 49/2005 vp, 3).

### **Lääkkeiden valmistus, myynti ja maahantuonti**

Läkelain (395/1987) 8.1 §:n mukaan lääkkeiden *teollinen valmistaminen* edellyttää lupaa, jonka myöntää Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus (Fimea). Edellytyksenä on lääkkeiden valmistaminen sellaisessa tehtaassa, jossa on hyväksyttävät tuotantotilat ja laitteet. Lain 12.1 §:n nojalla teollisena valmistamisena ei pidetä apteekin omaa myyntiään varten harjoittamaa lääkkeiden valmistamista. Lain 20 a §:n mukaan lääkevalmisteen *myynti* tai muu luovuttaminen kulutukseen edellyttää Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen myöntämää lupaa tai valmisteen rekisteröintiä taikka Euroopan unionin toimielimen myöntämää myyntilupaa. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 726/2004 3 artiklan mukaan asetuksen liitteessä lueteltuja hyväksyttäviä lääkevalmisteita ei saa saattaa markkinoille ilman EU:n toimielimen myöntämää myyntilupaa. Toimielin tarkoittaa asetuksessa säädettyä Euroopan lääkevirastoa ja sen komiteoita.

Asetuksen liitteen mukaisia lääkevalmisteita ovat eräät bioteknologisella menetelmällä tuotetut lääkkeet, eläinten kasvun ja tuottavuuden lisäämiseksi tarkoitettut eläinlääkkeet, pitkälle kehitetyssä terapiassa käytettävät lääkkeet, harvinaislääkkeet sekä uutta vaikuttavaa ainetta sisältävät aidsin, syövän, diabeteksen ja hermoston rappeutumisen hoitoon käytettävät lääkkeet. Jos lääke ei ole liitteessä luetellun kaltainen, voi Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus kuitenkin myöntää Suomessa myyntiluvan läkelain 21 §:n nojalla, jos valmiste on lääkkeeksi tarkoituksenmukainen, vaaraton, valmistus- ja laatuvaatimukset täyttävä, sen vaikutukset on tutkittu asianmukaisilla tutkimuksilla ja valmisteen koostumustiedot sekä muut tärkeät seikat on ilmoitettu. Myyntioikeuteen liittyy myös erityinen *ilmoitusvelvollisuus*, josta on säädetty lain 27 §:ssä. Myyntiluvan ja rekisteröinnin haltijan tulee ilmoittaa Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskukselle valmisteen kauppaan tuomisesta, kaupan tilapäisistä keskeytyksistä ja kaupan pitämisen päättymisestä.

Lain 32.3 §:n mukaan lääkkeiden *tukkukauppa* on sallittua vain luvalla, jonka myöntää Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus. Luvan myöntäminen edellyttää hakijalta lääkkeiden säilyttämistä ja toiminnan varmistamista varten asianmukaisia tiloja, välineitä ja laitteita sekä riittäviä toiminnan edellyttämiä henkilöstövoimavaroja. Lääkkeiden *maahantuomiseksi* ei vaadita erillistä siihen tarkoitettua lupaa, vaan oikeus kytkeytyy muihin lääkelupiin ja oikeuksiin. Lain 17 §:ssä on lueteltu ne tahot, jotka saavat harjoittaa lääkkeiden maahantuontia. Näitä ovat teollisen valmistusluvan ja tukkukauppaluvan haltijat, yliopistot, korkeakoulut ja tieteelliset tutkimuslaitokset tutkimustoimintaansa varten, apteekkarit, Kuopion yliopiston apteekki, Helsingin yliopiston apteekki ja Sotilasapteekki apteekin toimintaa varten sekä yksittäistapauksissa sairaala-apteekki Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen luvalla sairaanhoitopiiriin, sairaalan tai terveyskeskuksen omaa toimintaa varten. Lisäksi lääkkeiden valmistusoikeus klinisiin lääketutkimuksiin oikeuttaa maahantuonnin näitä tutkimuksia varten.

Läkelain tavoite 1 §:n mukaan on ylläpitää ja edistää lääkkeiden ja niiden käytön turvallisuutta sekä turvata lääkkeiden asianmukaista valmistusta ja saatavuutta. Lupajärjestelmä on osoittautunut toimivaksi järjestelyksi, ja se perustuu käytännössä kokonaan yhteisöläinsäädäntöön (HE 108/2005 vp, 6). Muun muassa lääkkeiden myyntilupia sääntelevän vuonna 1965 annetun neuvoston direktiivin 65/65/ETY johdanto-osassa todetaan, että lääkevalmisteiden tuotanto- ja jakelusäännösten pääasiallisena tarkoituksena tulee olla kansanterveyden turvaaminen. Läkelain muuttamista koskeneessa lausunnossaan perustuslakivaliokunta näki lääkevalmisteiden turvallisuuden ja väestön terveyden edistämisen olleen sellaisia lääkekauppaan liittyviä julkisesti turvattavia etuja, joita uudistettu lupa- ja rekisteröintijärjestelmä painavin perustein hyödytti (PeVL 33/2005 vp, 2). Näin ollen kansanterveydelliset syyt ovat olleet lupajärjestelmän perustasääntelyn varhaisista ajoista näihin päiviin saakka.

## **Apteekit**

Läkelain (395/1987) 40.1 §:n mukaan apteekkiliikkeen harjoittaminen edellyttää Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen myöntämää apteekkilupaa. Luvan myöntämisen edellytyksistä on säädetty lain 43 §:ssä. Hakea voidaan vain uutta tai avoimeksi tullutta apteekkilupaa, jonka Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus on julistanut haettavaksi. Hakijan on oltava laillistettu proviisori, joka hallitsee itseään ja omaisuut-

taan. Mikäli hakijoita on useita, lupa myönnetään arvion perusteella parhaat edellytykset apteekkiliikkeen harjoittamiseksi omaavalle hakijalle. Arvioinnissa huomioidaan hakijan aikaisempi apteekkialan ja lääkehuoltoalan toiminta sekä opinnot, johtamistaito ja muut merkitykselliset seikat.

Lain 61.3 §:n mukaan sairaala-apteekin ja lääkekeskuksen perustamiseksi tulee hankkia Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen lupa. Lain 61.4 § edellyttää sairaala-apteekin ja lääkekeskuksen toimitiloilta asianmukaista varustelua sekä soveltuvuutta lääkkeiden toimittamiseen, valmistukseen, varastointiin ja tutkimiseen. Toimivan ja laajan apteekkijärjestelmän ylläpitäminen on tärkeää terveydenhuoltojärjestelmän toimivuuden kannalta. Apteekkitoiminta on tarkoin säänneltyä, ja korkeatasoisen maan kattavan lääkkeiden jakelutoiminnan varmistamiseksi se on luvanvaraistettu. (HE 94/2010 vp, 10, 13.)

### **Jalometallituotteet**

Jalometallituotteista annetun lain (1029/2000) 4.2 §:n mukaan jalometallituotteiden myyminen ja markkinoille saattaminen edellyttää pitoisuusleiman ohella joko nimileimaa tai tarkastusleimaa. Jalometallituotteista annetun asetuksen (1148/2000) 5 §:ssä ja 6 §:ssä säädetään, että nimileima ilmaisee jalometallituotteen vaatimustenmukaisuudesta vastaavan toiminnanharjoittajan ja tarkastuslaitoksen tarkastusleima tuotteen vaatimustenmukaisuuden varmentaneen tarkastuslaitoksen. Leimat hyväksyy hakemuksesta valvontaviranomainen, joka lain 2.1 § 5 k:n mukaan on Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes). Jalometallituotteita ovat kuluttajille myytävät kulta-, hopea- ja platinatuotteet, joiden todellisia jalometallipitoisuuksia on kuluttajien kuitenkin mahdoton havaita tai erottaa vain jalometallilla pinnoitetut tuotteet. Leimausvelvollisuus turvaa kuluttajan etuja, ja vaatimustenmukaisuuden varmentamisesta hyötyvät myös valmistaja, maahan-tuoja ja kaupan eri portaat. (HE 130/2000 vp.) Mainitun asetuksen 14.1 §:n nojalla leimausvelvollisuudesta ovat vapaat alle 1 gramman painoiset kulta-, platina- ja palladiumtuotteet sekä alle 10 gramman painoiset hopeatuotteet.

## **Valmismatkaliikkeet**

Valmismatkaliikkeiden sääntelystä nousee esimerkki luvanvaraisuuteen rinnastuvasta rekisteröintivelvollisuudesta. Valmismatkaliikkeista annetun lain (939/2008) 5.1 §:n mukaan valmismatkaliiketoiminnan harjoittaminen edellyttää ilmoituksen tekemistä Kuluttajavirastolle rekisteriin merkitsemiseksi. Rekisteröinnin edellytyksistä on säädetty lain 6 §:ssä. Rekisteröinnin hakijalla tulee olla oikeus elinkeinon harjoittamiseen Suomessa, ja hakijana olevan luonnollisen henkilön on oltava täysi-ikäinen, joka hallitsee itseään ja omaisuuttaan. Rekisteröinnin saamiseksi on asetettava lain 9 §:n mukainen vakuus, joka suojaa asiakasta matkanjärjestäjän mahdolliselta maksukyvyttömyydeltä. Vakuusveloitteesta voidaan lain 10 §:n nojalla vapauttaa kokonaan tai osittain, jos matkasta ja palveluista ennen matkan alkua ei peritä asiakasmaksuja tai kun matkaan ei sisälly kuljetusta ja palveluntarjoajan maksukyvyttömyystilanteessa ei aiheutuisi matkan keskeytymisen riskiä.

Rekisteröintivelvollisuudella varmistetaan toiminnan luotettavuutta ja matkustajien taloudellista turvallisuutta, ja sen olennainen elementti on maksukyvyttömyyden varalta matkakulujen kattamiseksi asetettava vakuus. Juuri maksukyvyttömyysvakuuden asettamisvelvollisuuden noudattamisen valvomiseksi rekisteröinti on katsottu välttämättömäksi. Järjestäjän maksukyvyttömyystilanteessa vakuus turvaa matkustajien kotiinpaluun sekä matkan peruuntumisesta tai keskeytymisestä aiheutuvien saamatta jääneiden maksettujen palvelujen takaisinmaksut. (HE 99/2008 vp, 3, 14.)

## **Rehuala**

Rehulain (86/2008) 18.1 §:n mukaan rehuala on ilmoituksenvarainen elinkeino, ja lain 20 §:n mukaisesti tietyissä tapauksissa on ennen toiminnan aloittamista haettava Elin-tarviketurvallisuusviraston (Evira) hyväksyminen. Hyväksyminen on haettava lääkerehujen valmistukseen ja niiden markkinoille saattamiseen sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 183/2005 (rehuhygieniasetus) 10 artiklan mukaiseen ja asetuksen (EY) N:o 999/2001 (TSE-asetus) liitteen IV mukaiseen hyväksyntää edellyttävään toimintaan. Näitä ovat tiettyjen rehujen lisäaineiden sekä lisäaineiden avulla tuotettavien esiseosten valmistaminen ja markkinoille saattaminen, tiettyjä lisäaineita käyttäen tuotettavien rehuseosten valmistaminen ja markkinoille saattaminen taikka sellais-

ten rehuseosten valmistaminen oman tilan tarpeisiin, sekä eläinten ruokinnassa ja rehunvalmistuksessa tiettyjen aineiden käyttäminen.

Neuvoston direktiivin 95/69/EY johdanto-osan kappaleissa 6 ja 7 muun muassa todetaan, että tiettyjä aineita valmistavat tuotantolaitokset on syytä säätää hyväksynnänvaraisiksi. Hyväksymis- ja rekisteröintimenettelyssä on sovellettava yhtenäisiä ja täsmällisiä perusteita eläinperäisten tuotteiden laadun takaamiseksi sekä lisäainejäämien ja huo-non valmistustavan aiheuttamien haitallisten aineiden liiallisten pitoisuuksien ehkäisemiseksi. Rehulain yleistavoite onkin, etteivät eläinten ruokintaan käytettävät rehut aiheuta vaaraa eläimille, ihmisille tai ympäristölle. Rekisteröinti- ja hyväksymisjärjestelmällä tavoitellaan toimijoiden ”täydellistä jäljitettävyyttä”. (HE 27/2007 vp, 14, 20.)

## **5.5 Sosiaali- ja terveysala**

### **Yksityiset sosiaalipalvelut**

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 7.1 §:n mukaan jatkuvien ja ympärivuorokautisten sosiaalipalvelujen tuottamiseksi on hankittava lupa. Lain 8.1 §:n nojalla lupa haetaan siltä aluehallintovirastolta, jonka toimialueella palveluja tuotetaan ja vähintään kahden aluehallintoviraston alueella tuotettaville palveluille Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta. Luvan myöntämisen edellytyksistä on säädetty lain 10 §:ssä. Hakijalla on oltava asianmukaiset ja riittävät toimitilat, varusteet ja henkilöstö. Toimitilojen tulee olla ominaisuuksiltaan sosiaalipalvelussa tarjottavaan hoitoon, kasvatukseen ja muuhun huolenpitoon soveltuvia, ja henkilöstön lukumäärän on oltava riittävä vastaamaan toiminnan laajuuden asettamia vaatimuksia. Hakijan tulee olla niin vakavarainen, että kykenee vastaamaan taloudellisista velvollisuuksistaan. Tämän ei katsota täyttyvän, jos hakija on konkurssissa tai hakijan maksukykyyn nähden huomattavia saatavia on erääntyneinä ulosotossa.

Lain tarkoittamia yksityisiä sosiaalipalveluja lain 3.1 § 1 k:n mukaan ovat sosiaalihuoltolain (710/1982) 17.1 §:ssä mainitut sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, asumispalvelut, kotipalvelut, perhehoito, laitoshuolto, elatusavun vahvistamistoimet sekä vammaisten henkilöiden työtoiminta ja työllistymisen tukeminen. Myös näiden järjes-

tämiseksi korvausta vastaan harjoitettu sosiaalialan ammatillinen neuvonta ja ohjaus luetaan yksityiseksi sosiaalipalveluksi. Lupaa ei kaikissa tapauksissa vaadita, jolloin on yleensä tehtävä *ilmoitus*. Lain 11.1 §:n mukaan muun kuin ympärivuorokautisen sosiaalipalvelun tuottamiseksi on ennen toiminnan aloittamista tehtävä kirjallinen ilmoitus palvelun tuottamispaikan kunnan asianomaiselle toimielimelle. Myös ympärivuorokautisista palveluista on tehtävä ilmoitus silloin, kun kyse ei ole edellä luetelluista sosiaalipalveluista, kotipalvelujen tukipalvelusta, niihin rinnastettavista palveluista tai yksityisestä perhepäivähoidosta. Muilta osin ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja tuottava on ilmoitusvelvollinen. (HE 302/2010 vp, 21.)

Lupajärjestelmän taustalla vaikuttaa julkisen vallan terveyden ja turvallisuuden edistämismisvelvoite (HE 34/2005 vp, 19). Yksityisistä sosiaalipalveluista annetulla lailla (922/2011) kumottiin laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta (603/1996), jonka esitöissä hallitus muun muassa toteaa, että yksityisen sosiaalipalvelutoiminnan lisääntyminen edellyttää julkisen valvonnan tehostamista. Erityisesti palvelujen tason ja laadun varmistamiseksi sekä asiakkaan aseman suojelemiseksi on järjestettävä riittävän laaja valvonta. Tämä edellyttää, että ympärivuorokautiset sosiaalipalvelujen toimintayksiköt velvoitetaan hankkimaan lupa toiminnalleen, jolloin lupaviranomainen voi etukäteen arvioida henkilöstön, toimitilojen ja välineiden ominaisuuksia ja soveltuvuutta toimintaan sen laatuun ja laajuuteen nähden. (HE 22/1996 vp.) Huomattava osa ympärivuorokautisista palveluista kohdistuu vanhuksiin ja vammaisiin, joiden turvallisuuden takaaminen asettaa erityisiä vaatimuksia yrityksen toimitiloille ja henkilöstön ammattitaidolle (HE 34/2005 vp, 19).

### **Yksityinen terveydenhuolto**

Yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain (152/1990) 4.1 §:n mukaan terveydenhuoltopalvelujen tuottajalla on oltava tarkoitukseen myönnetty lupa. Yksityisestä terveydenhuollosta annetun asetuksen (744/1990) 5 §:n nojalla luvan yhden aluehallintoviraston alueella toimivalle palveluntarjoajalle myöntää aluehallintovirasto ja vähintään kahden alueella toimivalle Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto. Luvan myöntämisen edellytyksistä on säädetty lain 3 §:ssä. Hakijalla on oltava asianmukaiset tilat, laitteet ja tarpeellinen henkilökunta, joka on saanut toiminnan edellyttämän ja siihen soveltuvan koulutuksen. Potilasturvallisuus on huomioitava, ja toiminnan tulee olla lääketieteelli-

sesti asianmukaista. Sairaankuljetuspalvelujen tarjoajalla on oltava asianmukainen ja varustettu sairaankuljetusajoneuvo. Lain 8 §:n mukaan palvelujen tuottajan on ennen toiminnan aloittamista lisäksi tehtävä kirjallinen *ilmoitus* toiminnan aloittamisesta lupaviranomaiselle.

Lain 2.1 § määrittelee tässä tarkoitetuksi terveydenhuollon palveluksi laboratoriotoiminnan, radiologisen toiminnan ja siihen rinnastuvat kuvantamis- ja tutkimusmenetelmät, työterveyshuollon, hieronnan, sairaankuljetuksen, lääkäri- ja hammaslääkäripalvelun ja niihin rinnastettavat palvelut sekä fysioterapeuttisen toiminnan ja muun suorituskykyä parantavan ja ylläpitävän toiminnan ja terapian. Lisäksi terveydenhuollon palvelulla tarkoitetaan muuta sairauden tai terveydentilan toteamiseksi taikka hoidon määrittelemiseksi tehtäviä toimenpiteitä ja tutkimuksia. Luvanvaraisuus on alan vaatiman viranomaisvalvonnan kulmakivi, jolla luodaan edellytyksiä yksityisen terveydenhuollon laadulle ja potilasturvallisuudelle. Julkisen vallan terveyden ja turvallisuuden edistämiseksi toteuttavan lupapalveluitteiden kautta voidaan varmistua palvelujen asianmukaisuudesta ja niiden riskittömyydestä asiakkaiden terveydelle ja turvallisuudelle. Terveyspalvelut kohdistuvat yksittäisiin henkilöihin, mikä korostaa lupakontrollin tarvetta. (HE 34/2005 vp, 3, 19.)

### **Sosiaaliset yritykset**

Sosiaalisten yritysten harjoittaminen on rinnastettavissa luvanvaraiseksi elinkeinoksi. Sosiaalisista yrityksistä annetun lain (1351/2003) 2 §:n mukaan elinkeinonharjoittajan tulee olla rekisteröitynyt sosiaalisten yritysten rekisteriin voidakseen käyttää nimeä ”sosiaalinen yritys”. Lain 6.1 §:n nojalla rekisteriviranomaisena toimii työ- ja elinkeinoministeriö, ja rekisteröinnin edellytyksistä on säädetty lain 4 §:ssä. Rekisteröinnin hakijan on oltava liiketaloudellisin periaattein hyödykkeitä tuottava ja kaupparekisteriin merkitty elinkeinonharjoittaja, jonka työllistämistä henkilöistä vähintään 30 prosenttia on vajaakuntoisia tai vajaakuntoisia ja pitkäaikaistyöttömiä, ja joille maksetaan tuottavuudesta riippumatta työkykyiselle työehtosopimuksessa sovittu palkka tai tavanomainen ja kohtuullinen palkka. Lisäksi hakija ei saa olla aikaisemmassa liiketoiminnassaan menettänyt olennaisesti lain tai hyvän liiketavan vastaisesti, eikä maksamattomia saatavia valtiolle tai suorittamattomia eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuja saa ilmetä. Laki säädettiin erityisesti tarkoituksena edistää vajaakuntoisten työttömien työ-



listymismahdollisuuksia, minkä pohjalta 30 prosentin osuusehto asetettiin. Rekisteröinti on tarpeen toiminnassa käsiteltävien arkaluonteisten tietojen vuoksi sekä läpinäkyvyyden lisäämiseksi. (HE 132/2003 vp, 14.)

## 5.6 Aseet, kemikaalit ja räjähteet

### Aseala

Ampuma-aselain (1/1998) 18 §:n mukaan aseisiin ja ampumatarvikkeisiin liittyvät kaupalliset toiminnot ovat luvanvaraisia. Lain 20.1 §:n nojalla asealan elinkeinoluvan myöntää Poliisihallitus lain 20.2 §:ssä yksilöityihin tarkoituksiin. Näitä ovat ampuma-aseiden, aseiden osien, patruunoiden ja erityisen vaarallisten ammusten kaupan harjoittaminen, kaupallisessa tarkoituksessa valmistaminen ja kaupallisessa tarkoituksessa harjoitettava ampumaradan pitäminen, ampuma-aseiden käyttöön kouluttaminen sekä ampuma-aseiden ja niiden osien korjaaminen ja muuntaminen. Luvan myöntämisen edellytyksistä on säädetty lain 20.3 §:ssä. Hakijalla on oltava oikeus elinkeinon harjoittamiseen, riittävät taloudelliset voimavarat ja elinkeinotoiminnasta vastaava henkilö, joka lupaa haettaessa tulee ilmoittaa. Ampuma-aseiden ja -tarvikkeiden säilytystilojen on oltava tilojen sijaintipaikkakunnan poliisilaitoksen hyväksymiä. Jos hakija on luonnollinen henkilö, edellytetään häneltä lain 27 §:n mukaista aseenkäsittelylupaa. Aseenkäsittelyluvalla varmistetaan henkilön luotettavuutta ja soveltuvuutta (HE 183/1997 vp).

Aseiden on oltava yhteiskunnan erityisen silmälläpidon alaisia ja niihin liittyvän toiminnan pääasiallisesti luvanvaraista aseiden käyttöön sisältyvän väkivallan mahdollisuuden ja tapaturman vaaran vuoksi (HE 183/1997 vp). Niin ikään perustuslakivaliokunta pitää rajoituksia vahvojen yhteiskunnallisten intressien vuoksi välttämättöminä (PeVL 35/1997 vp). Myöhemmin ampuma-aselain kokonaisuudistuksen toisessa vaiheessa luvanvaraistettiin myös kaupallisessa tarkoituksessa harjoitettava ampumaradan pitäminen ja ampuma-aseiden käyttöön kouluttaminen. Ampumaradan pitämistoimintaan ei katsottu kohdistuvan riittäviä keinoja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, ja ampuma-asekoulutustoiminnan luonne myös edellytti valvontatoimenpiteitä. Eräissä tapauksissa on epäilty kaupallista asekoulutusta järjestettävän hyvin kyseenalaisella tavalla. Näitä kumpaakin toimintamuotoa on valvottava, sillä niihin usein

sisältyy laajamittaista ampuma-aseiden käsittelyä. Lupamenettelyssä voidaan puuttua turvallisuutta ja asianmukaisuutta koskettaviin epäkohtiin. (HE 110/2000 vp.)

### **Vaarallisten aineiden käsittely ja varastointi**

Vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) 23.1 §:n mukaan vaarallisten kemikaalien laajamittainen teollinen käsittely ja varastointi ovat luvanvaraista. Lupa haetaan Turvallisuus- ja kemikaalivirastolta. Luvan myöntäminen lain 25.1 §:n mukaan edellyttää erityisten turvallisuusehtojen täyttämistä, joista on säädetty lain 2 luvussa. Edellytykset liittyvät vastuuntuntoisuuteen, huolellisuuteen, henkilöstöön, organisaatioon, onnettomuuksien ehkäisemiseen sekä tuotantolaitoksen käyttöön, kunnossapitoon, suunnitteluun, rakentamiseen ja sijoittamiseen. Lakiin liittyvää lupamenettelyä ja muita vaatimuksia tarkemmin säätelevät muun muassa nestekaasuasetus (711/1993), maakaasun käsittelyn turvallisuudesta annettu asetus (551/2009) ja kaasulaiteasetus (1434/1993). Kuten lain 23 §:n sanamuodostakin voidaan päätellä, laajamittaista vähäisempi toiminta ei edellytä lupaa. Laajan toiminnan tunnusmerkeistä on säädetty tarkemmin vaarallisten kemikaalien teollisesta käsittelystä ja varastoinnista annetussa asetuksessa (59/1999).

Vaarallisten kemikaalien vähäinen käsittely ja varastointi lain 24 §:n mukaan edellyttää kuitenkin erityistä *ilmoitusta*, joka tehdään pelastusviranomaiselle. Turvallisuus- ja kemikaalivirasto toimii ilmoitus- ja lupaviranomaisena silloin, kun samaan toimipaikkaan hakeutuu useita samaan toiminnalliseen kokonaisuuteen kuuluvia sekä vähäisen että laajana pidettävän toiminnan harjoittajia. Näin varmistutaan, että tällaisissa tapauksissa valvonnasta vastaa vain yksi valvontaviranomainen. Pelastusviranomaisella tarkoitetaan pelastuslain mukaista alueen pelastustoimen pelastusviranomaista. Yhtäläisesti vähäiseen toimintaan kohdistuu samat turvallisuusvaatimukset kuin laajaankin. (HE 279/2004 vp, 24.) Viimeksi mainittuun asetukseen sisältyy myös vähäisenä pidettävän ilmoitusvelvollisen toiminnan tunnusmerkistöt.

Lain 1 §:ssä säädetty lain tarkoitus on ehkäistä ja torjua vaarallisten aineiden käsittelyn aiheuttamia henkilö-, omaisuus- ja ympäristövahinkoja sekä edistää yleistä turvallisuutta. Alan olennaisena valvontakeinona on käytetty lupa- ja ilmoitusjärjestelmää, joista ilmoitusvelvollisuutta on pidetty kevyempänä menettelynä. Valvonnallisesti tärkeitä

kohteilta on vaadittu lupaa, ja on koettu hyödylliseksi, että valvova viranomainen pääsee tarkastamaan tuotantolaitosta koskevat suunnitelmat etukäteen ja riittävän ajoissa. (HE 279/2004 vp, 6, 24.) Lienee melko kiistattomat henkeen, terveyteen, turvallisuuteen ja ympäristöön liittyvät syyt ja riskit puoltavat alan valvontajärjestelmää, jota on kuitenkin porrastettu.

## 5.7 Muut

### Kaivostoiminta

Kaivoslaissa (621/2011) säädetään malminetsintäluvasta, kaivosluvasta ja kullanhuuhdontaluvasta. Lain 9 §:n mukaan malminetsintään täytyy hankkia lupa, jos etsintätyö on vähäistä merkittävämpää ympäristön, maiseman, terveyden tai turvallisuuden kannalta taikka jos kiinteistön omistaja ei ole antanut siihen suostumustaan. Lain 16 §:ssä säädetään kaivoksen perustamisen ja kaivostoiminnan harjoittamisen edellyttävän lupaa, ja 22 §:n mukaan kullanhuuhdontaan valtion omistamalla alueella tarvitaan lupa. Lain 33.2 §:n nojalla malminetsintä-, kaivos- ja kullanhuuhdontaluvat myöntää Turvallisuus- ja kemikaalivirasto. Luvan haku- ja myöntämisedellytyksistä on säädetty muun muassa lain 31 §:ssä ja 45–48 §:ssä. Lupia voi hakea oikeushenkilö sekä itseään ja omaisuuttaan hallitseva luonnollinen henkilö. Yleisperiaatteen mukaan hakijan on täytettävä kaikki kaivoslaissa säädetty edellytykset, mutta lupa voidaan esteestä huolimatta myöntää, kun este lupamääräyksin tai alueen kokoa pienentämällä on poistettavissa.

Malminetsintäluvan osalta edellytetään, että alueella voidaan arvioida esiintyvän kaivosmineraaleja. Kaivosluvan myöntämiseksi esiintymän on oltava kooltaan, pitoisuudeltaan ja teknisiltä ominaisuuksiltaan hyödynnettävissä, eikä toiminta saa vaarantaa yleistä turvallisuutta, aiheuttaa merkittäviä ympäristöhaittoja tai heikentää asutus- ja elinkeino-oloja. Esteen lupien myöntämiselle voivat aiheuttaa useat säädetty aluerajoitukset. Lupaa ei myönnetä hautausmaalle, puolustusvoimien alueelle, kielletylle rajavartiolaitoksen tai muulle kielletylle alueelle, yleisille liikenne- ja kulkuväylille eikä puutarhatalousalueelle. Alueen välimatkan asutukseen ja työntekoon tarkoitettuihin tiloihin tulee olla vähintään 150 metriä sekä yleisiin rakennuksiin, laitoksiin, sähkölinjoihin ja muuntoasemiin vähintään 50 metriä. Lupien myöntämistä voivat rajoittaa lisäksi kaa-

voitukselliset ja muut maankäyttöä koskevat syyt sekä se, että alue on ollut hiljattain aiemman valtauksen kohteena tai se on varattu. Esteen myöntämiselle voivat aiheuttaa myös hakijan aikaisemmat kaivostoiminnassa tehdyt laiminlyönnit tai se, ettei hakijalla katsota olevan edellytyksiä tai tarkoitustakaan aloittaa luvan mukaista toimintaa.

Kaivostoiminnalla on merkittäviä laaja-alaisia vaikutuksia, joita sen sääntelyllä huomioidaan. Keskiössä ovat maanomistajat ja muut haittaa kärsivät asianosaiset, ympäristövaikutukset, maisemasuunnittelu, maankäyttö, turvallisuus, luonnonvarat, luonnonsuojelu ja alueiden käyttötarpeiden yhteensovittaminen. Sääntelyn kokonaisuuden on näin ollen turvattava samaan aikaan useita yleisiä ja yksityisiä kilpailevia oikeuksia. Luvanvaraisuuden taustalla on useiden perusoikeuksien ja lain vaatimusten toteuttaminen (omaisuuden suoja, kansalaisvaikuttaminen, saamelaisalueet, luonnonsuojelu, turvallisuus, ympäristö, maankäyttö). Kuntien vaikuttamismahdollisuudet on varmistettava ja kaivosten turvallisuudesta sekä vahinkojen ehkäisemisestä huolehdittava. (HE 273/2009 vp, 48, 200.) Perustuslakivaliokuntakin pitää luvanvaraisuutta toiminnan laajojen vaikutusten sekä valvonnan ja erilaisten intressien yhteensovittamisen tarpeen johdosta hyvin sallittavana ja yhteiskunnallisesti erittäin tarpeellisena (PeVL 32/2010 vp, 7).

### **Vartioimisliikkeet**

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (282/2002) 3.1 §:n mukaan vartioimisliiketoiminnan harjoittaminen on sallittua vartioimisliikeluvalla. Lain 4.3 §:n nojalla luvan myöntää Poliisihallitus. Luvan myöntämisen edellytyksistä on säädetty lain 4.1–2 §:ssä. Hakijana olevan luonnollisen henkilön sekä oikeushenkilön hallintohenkilöstön, toimitusjohtajan ja yhtiömiesten (äänettäviä yhtiömiehiä lukuun ottamatta) on oltava täysi-ikäisiä, itseään ja omaisuuttaan hallitsevia, rehellisiä, luotettavia ja henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan tehtävään sopivia. Lisäksi hakijan tulee olla riittävän vakavarainen kyetäkseen huolehtimaan toiminnan taloudellisista velvoitteista.

Turvallisuuspalveluja ostavien asiakkaiden kuluttajansuojan ja turvallisuustoimenpiteiden kohteina olevien henkilöiden oikeusturvan vuoksi yksityisten turvallisuuspalvelujen on oltava laadukkaita. Tähän tavoitteeseen pyritään toiminnan luvanvaraistamisella ja koulutusvaatimusten sekä muiden velvoitteiden avulla. Lupavelvoitteen myötä voidaan etukäteisesti varmistua vartioimisliiketoiminnan harjoittajien ja palveluksessa olevien

ammattitaidosta, luotettavuudesta ja vakavaraisuudesta. (HE 69/2001 vp, 40, 124.) Edelleen perustuslakivaliokunta pitää toiminnan luvanvaraistamista välttämättömänä yhteiskunnallisten intressien riittäväksi huomioimiseksi ja viittaa samalla perusoikeus-uudistuksen esitöihin, joissa todettiin luvanvaraistamisen olevan joissain tapauksissa perusteltua erityisesti terveyden ja turvallisuuden suojaamiseksi (PeVL 28/2001 vp, 6).

### **Sähköverkkotoiminta**

Sähkömarkkinalain (386/1995) 4.1 §:n mukaan sähköverkkotoiminnan harjoittaminen edellyttää sähkömarkkinaviranomaisen myöntämää sähköverkkolupaa. Lain 3.1 § 13 k:n mukaan sähkömarkkinaviranomaisella tarkoitetaan Energiamarkkinavirastoa (EMV). Luvan myöntämisen edellytyksistä on säädetty lain 5 §:ssä. Hakijalla tulee olla sähköverkkotoiminnan edellyttämät riittävät taloudelliset, tekniset ja organisatoriset voimavarat. Näiden katsotaan täyttyvän, jos palveluksessa oleva henkilöstö on riittävä, organisaatio vastaa toiminnan laajuutta ja luonnetta, palveluksessa on sähköturvallisuuslaissa (410/1996) säädetyt kelpoisuusehdot täyttävä käytön johtaja sekä ehdot täyttävä mahdollinen sähkötöiden johtaja, ja jos hakijalla on päätösvalta varoihin, joita tarvitaan sähköverkon käyttöön, kehittämiseen ja ylläpitoon. Lisäksi edellytetään, että hakijan taloudelliset resurssit riittävät kannattavaan toimintaan ja ”järjestelmävastuuseen määrättävä kantaverkonhaltija on järjestänyt valtakunnallisen tasevastuun hoitamiseen liittyvät toiminnot erillisen toimintayksikkönsä tai kokonaan omistamansa tytäryhtiön tehtäväksi”.

Luvanvaraisuudella on poikkeuksensa, joista säädetään lain 4.2–3 §:ssä. Lupaa ei tarvita sähköverkon suunnitteluun eikä yhteisön tai laitoksen hallinnoiman sähköverkon kautta tapahtuvaan kiinteistön tai kiinteistöryhmän sisäiseen sähkönjakeluun. Edelleen yksittäistapauksissa sähkön siirron kannalta vähäisenä pidettävä verkkotoiminta ei edellytä lupaa, jos sähkömarkkinaviranomainen niin päättää. Käytännössä sähköverkkotoimijat muodostavat niin sanottuja luonnollisia monopoleja. Kilpailevien rinnakkaisverkkojen rakentaminen ei ole yleensä kustannusten ja markkinaolosuhteiden vuoksi mahdollista, eikä tietyllä alueella sijaitsevan verkon omistaja ole velvollinen päästämään muita toimijoita saman verkon kautta tapahtuvaan jakeluun ja asiakaskilpailuun. Tämä monopoliluonne ja sähköverkon keskeinen asema sähköjärjestelmässä johtaa siihen, että sähköverkkotoimintaa on valvottava ja säänneltävä. Luvanvaraisuus toteuttaa etukäteis- ja

jälkikäteisvalvontaa; se tarjoaa mahdollisuuden valvoa hakijoiden taloudellisia, teknisiä ja organisatorisia edellytyksiä, ja sen keinoin myös valvotaan sähkömarkkinalain asettamien velvoitteiden täyttymistä luvan myöntämisen jälkeen. (HE 138/1994 vp.) Sähköverkkotoiminnasta on erotettava sähkön tuotanto, myynti, tuonti ja vienti, jotka ovat avoimna kilpailulle eivätkä edellytä lupaa (HE 127/2004 vp, 5).

### **Eläintarhat, eläinnäyttelyt, sirkukset**

Eläinsuojelulain (247/1996) 20.2 §:n ja 20.1 a §:n mukaan eläinten näytteillä pitäminen eläintarhassa, pysyvässä eläinnäyttelyssä, kiertävässä eläinnäyttelyssä, ja niiden käyttäminen sirkuksessa sekä muussa sen kaltaisessa niille opetettuja taitoja osoittavassa näytöksessä on sallittua vain aluehallintoviraston luvalla. Lain 20.2 §:n ja 20.2 a §:n nojalla lupa eläintarhaan ja pysyvään eläinnäyttelyyn haetaan siltä aluehallintovirastolta, jonka toimialueella eläintarha tai pysyvä eläinnäyttely sijaitsee, ja lupa kiertävään eläinnäyttelyyn, kotimaiseen sirkukseen ja muuhun sen kaltaiseen näytökseen haetaan siltä aluehallintovirastolta, jonka toimialueella on eläinnäyttelyn, sirkuksen tai muun siihen verrattavan näytöksen omistajan kotipaikka. Eläintarha tarkoittaa myös eläinpuistoa, kotieläinpihaa tai -puistoa ja muuta niihin verrattavaa toimintaa, jossa tarjotaan yleisölle mahdollisuus tutustua erilaisiin eläimiin (HE 36/1995 vp).

Luvan myöntämisen edellytyksistä näiden kaikkien osalta on säädetty lain 20.3 b §:ssä. Eläinten pitopaikkojen ja hoidon tulee olla eläinsuojelulainsäädännön asettamien vaatimusten mukaisia. Lisäksi eläintarhaluvan myöntämiseksi eläintarhan tulee täyttää luonnonvaraisten eläinlajien suojelun ja biodiversiteetin säilymisen edistämistä koskevat edellytykset. Sirkuslupa puolestaan edellyttää, että eläinten kohtelu tulee olemaan eläinsuojelulainsäädännön mukaista. Eläinsuojelulain 1.1–2 § kiteyttää lain tarkoituksen, joka on eläinten suojeleminen parhaalla mahdollisella tavalla kärsimykseltä, kivulta ja tuskalta sekä eläinten hyvinvoinnin ja hyvän kohtelun edistäminen. Niin ikään lupavelvoitteen avulla turvataan toiminnan eläinsuojelullinen hyväksyttävyys jo etukäteen, kun lupamenettelyssä voidaan selvittää luvanhakijan eläintenpitotilojen sekä eläinten hoidon, kohtelun ja käsittelyn luomat edellytykset eläinten hyvinvoinnille (HE 36/1995 vp).

## Arvonlisäveroton matkustajamyynti

Arvonlisäverottoman matkustajamyynnin järjestämisestä annetun asetuksen (485/1985) 1.2 §:n ja 2.1 §:n mukaan arvonlisäverotonta matkustajamyyntiä järjestävän ja hallinnoivan palautusliikkeen harjoittaminen edellyttää työ- ja elinkeinoministeriön myöntämää toimilupaa. Luvan myöntämiseksi oikeushenkilöllä, Suomessa sivuliikkeen rekisteröineellä ulkomaisella yhteisöllä ja säätiöllä sekä luonnollisella henkilöllä tulee olla oikeus elinkeinon harjoittamiseen Suomessa. Luonnollisen henkilön on hallittava itseään ja omaisuuttaan. Lisäksi hakijan on oltava vakavarainen, ja toimintaa on harjoitettava vastaavan hoitajan johdolla. Lain 2.4 §:n nojalla arvonlisäverotonta matkustajamyyntiä harjoittava kauppaliike ei kuitenkaan tarvitse lupaa arvonlisäveron tilipalautusten itsenäiseen suorittamiseen. Näin ollen lupa vaaditaan vain varsinaisilta palautusliikkeiltä, joiden välityksellä elinkeinonharjoittajat veronpalautuksia hoitavat.

Lain 1.1 § säättää arvonlisäverottoman matkustajamyynnin tarkoittavan arvonlisäverolain (1501/1993) 70.1 b §:n mukaista myyntitoimintaa. Euroopan unionin ja Norjan ulkopuolella pysyvästi asuvan matkustajan ei tarvitse suorittaa veroa matkatavaroissa mukaan otettavien tavaroiden ostoista silloin, kun peritty vastike on vähintään 40 euroa ja tavarat viedään käyttämättöminä unionin alueen ulkopuolelle myyntikuukautta seuraavien kolmen kuukauden aikana. *Merkillepantavaa on, että palautusliikkeen harjoittamiseen lupavelvoittein puuttuva sääntely on edelleen asetuksentasoista.* Tämä on ristiriidassa lupasääntelyn laintasoisuusvaatimuksen kanssa, ja tältä osin lainsäädännön uudistamistyö elinkeinonharjoittamista koskevan sääntelyn nostamiseksi lain tasolle on tavaltaan keskeneräinen. Ja koska kyse on asetuksesta, on lainsäädännöllisten perusteiden löytäminen tietävästi vaikeaa. Asetus annettiin elinkeinolain (122/1919) nojalla ja se tuli voimaan 1.7.1985, eli kymmenen vuotta ennen perusoikeusuudistuksen voimaantuloa. Lupavelvoitteella voidaan katsoa turvattavan niin palautusliikkeen kanssa asioivien elinkeinonharjoittajien kuin tilipalautuksia saavien henkilöiden oikeuksia ja etuja.

## 6 Pohdinta

Elinkeinovapaus on perustuslaissa vahvistettu perusoikeus ja pääsääntö, jonka rajoittaminen on poikkeuksellisesti mahdollista yhteiskunnallisesti painavista ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävistä syistä. Rajoittamisessa tulee sovellettavaksi perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintuneet perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja niiden pohjalta valiokunnan linjaamat elinkeinovapauden rajoittamisen edellytykset. Käytännössä elinkeinovapauden rajoitukset ilmenevät pääosin luvan- ja ilmoituksenvaraisuutena sekä ammattipätevyyteen liittyvillä vaatimuksilla, joista ongelmallisimpana on pidetty elinkeinojen luvanvaraisuutta. Luvanvaraisuus puuttuu elinkeinovapauden olennaiseen sisältöön perusoikeuden käyttämisen ollessa tällöin riippuvainen erityisen luvan myöntämisestä. Tämän johdosta luvanvaraisuutta on pyritty vähentämään ja pitämään lupaa edellyttävien elinkeinojen määrä vain tosiasiallisesti tarvittavalla tasolla.

Elinkeinovapautta sääntelee Suomen perustuslaki (731/1999) ja laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta (122/1919) sekä sen rajoituksia useat erityislait. *Elinkeinovapaus tarkoittaa, että lähtökohtaisesti jokaisella perustuslain ja elinkeinolain soveltamisalan piirissä olevalla on oikeus valita toimeentulon hankkimisen muodokseen laillisen ja hyvän tavan mukaisen elinkeinon harjoittamisen.* Luonnollisesti toiminnan on oltava lain mukaista, ja oikeuskäytäntö viime kädessä ratkaisee kysymykset hyvästä tavasta, jonka arvioinnissa osaltaan sovelletaan sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annettua lakia (1061/1978). Näiden elinkeinonharjoittamisen yleisten edellytysten lisäksi erityislait säätävät useita elinkeinoalakohtaisia toiminnan aloittamisen ja harjoittamisen edellytyksiä, jotka merkittävältä osin on toteutettu edellisessä luvussa tarkasteltujen lupavelvoitteiden kautta.

Elinkeinovapauden julkisesta kontrollista voidaan erottaa tietynlaisia lainsäädännöllisiä voimakkuustasoja. Elinkeinolain mukaisen itsensä elättämisen oikeuden piirteet täyttävän toiminnan harjoittamiseksi luonnollisen henkilön ei tarvitse hankkia lupaa, tehdä ilmoitusta tai edes olla täysivaltainen ja hallita omaisuuttaan. Jos kuitenkin toiminnassa käytetään apuna aviopuolison ja omien vajaavaltainen jälkeläisten sijasta/lisäksi ulkopuolista työvoimaa ja/tai erityisiä liiketiloja, on henkilön hallittava itseään ja omaisuut-



taan sekä tehtävä kaupparekisterilain (129/1979) mukainen perusilmoitus kaupparekisteriin. Oikeushenkilöitä perusilmoitusvelvollisuus koskee aina. Joidenkin elinkeinojen harjoittamisoikeus on sidottu erityiseen lupaan, ilmoitukseen, hyväksyntään tai ammattipätevyyteen, ja tietyt alat on säädetty niin sanotuiksi oikeudellisiksi monopoleiksi, joiden voidaan katsoa edustavan elinkeinovapauden rajoittamisen äärimmäisintä muotoa.

Perusoikeuksien rajoitusopit edellyttävät rajoituksilta hyväksyttävyyttä ja yhteiskunnallista tarvetta. Vaikka luvanvaraisuus on ongelmallisimpana pidetty rajoite, on sen asettaminen katsottu perustelluksi tärkeiden ja painavien yhteiskunnallisten intressien tähden. Monesti luvanvaraisuus perustuu EU-lainsäädäntöön, jolloin vastauksia lupajärjestelmän perustamiselle voi löytää helpommin kansainvälisistä säädöksistä. Edellisessä luettelonomaisessa luvussa esille tulleita luvanvaraistamista puoltavia seikkoja tiiviisti esitettynä olivat terveys-, turvallisuus-, kuluttajansuoja-, talous- ja ympäristönäkökohdat, joista talouteen liittyville syille yhteinen nimittäjä finanssialalla oli lähinnä rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaaminen. Liikenteen alaa on luvanvaraistettu erityisesti turvallisuussyistä, jotka kuluttajansuojan kanssa esiintyivät listauksessa luvanvaraistamisen perusteina yleisimmin. Johtopäätöksiä voi toki tehdä elinkeinolupien tavallisimmista taustasyistä, mutta kokonaisuuden kannalta on hyvä huomioda myös esimerkiksi ympäristönsuojelulain (86/2000) mukainen erillinen ympäristölupamenettely.

Useiden elinkeinojen luvanvaraistamiseen liittyy alalle hyvin ominaispiirteisiä tekijöitä, joita nämä yleisluonteiseen muotoon puettut syyt eivät tarpeeksi avaa. Näitä olivat esimerkiksi telealan radiotaajuuksien niukkuus, postitoiminnan luottamuksellisen viestinsuoja, apteekkialan koko maan kattavan laadukkaan lääkejakelun varmistaminen, katsastustoiminnan ajoneuvokaluston käyttöään pidentäminen, yksityisten turvallisuuspalvelujen turvallisuustoimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden oikeusturva ja eläintarhan, -näyttelyn ja sirkuksen eläinsuojelulliset syyt. Perustuslainmukaisuuden arviointi suoritetaan ja luvanvaraisuutta puoltavat tekijät käsitellään lainsäädäntökäytännössä elinkeinokohtaisesti, ja lupajärjestelmän perustamisen syitä voi nousta elinkeinolle hyvinkin luonteenomaisista piirteistä, kuten teletoinnassa käytettävä rajallinen radiotaajuuskapasiteetti ja sen aiheuttama lupajärjestelmän tarve antaa hyvin ymmärtää. *Vaikka perusteet ovat moninaisia, yhteistä kaikille luvanvaraisuuden taustanäkökohdille on*

*kuitenkin se, että niiden on katsottu kytkeytyvän yhteiskunnallisesti hyväksyttävään ja olennaiseen tarpeeseen.*

Näitä yhteiskunnallisesti hyväksyttäviä syitä on erotettavissa omaan perusoikeuskategoriaansa. Perusoikeuden käyttämisellä ei saa loukata toisten ihmisten perusoikeuksia, ja usein lainsäädäntökäytännössä ja lainsoveltamistilanteissa syntyy niin sanottuja perusoikeuskollisioita, joiden ratkaisemisessa pyritään sovittamaan yhteen kaikkien käsillä olevien perusoikeuksien samanaikainen toteutuminen olosuhteisiin nähden parhaalla tavalla. *Muiden vahvojen yleisten intressien ohella, elinkeinojen luvanvaraistamisella on useita kytkentöjä perusoikeusjärjestelmään*, kuten henkeen, terveyteen, turvallisuuteen, ympäristöön ja yksittäistapauksissa luottamuksellisen viestin suojaan ja liikkumisvapauteenkin. Elinkeinovapauden käyttäminen ei saa loukata näitä perusoikeuksia, jonka johdosta sitä on rajoitettu. Elinkeinonharjoittamisen oikeuden ”yhteensovittaminen” mainittujen oikeuksien kanssa tarkoittaa käytännössä elinkeinovapauden väistämistä sellaisen oikeuden tieltä, jonka periaatevaikutus on elinkeinovapautta suurempi.

Luvan myöntämisen edellytykset liittyvät tavallisesti hakijan henkilöön, organisaatioon, henkilöstöön, hallintoon, johtoon, talouteen, toimipaikkaan, tiloihin, laitteisiin ja välineisiin. Erityisesti finanssialan elinkeinojen lupaedellytyksiin sisältyy monessa kohdin ehto yrityksen perustajien ja vähintään kymmenen prosenttia yrityksestä omistavien luotettavuudesta. Rahoitusalan laitoksia koskevan lainsäädännön tärkeänä tavoitteena on asiakkaiden ja yleisön luottamuksen ylläpitäminen finanssimarkkinoiden toimintaan, johon keskeisesti liittyy yleinen vaatimus perustajien ja merkittävien omistajien, eli vähintään kymmenen prosenttia omistavien, luotettavuudesta (HE 32/2012 vp, 295–296). Usein luvan myöntäminen edellyttää myös vakavaraisuutta. Vaatimus on monesti ilmaistu niin, ettei hakijan maksukykyyn nähden vähäistä suurempia saatavia saa olla erääntyneinä ja ulosotossa. Niin ikään yhteistä linjaa on havaittavissa yhteiskunnallisessa merkityksessä vähäisenä pidettävän toiminnan lupavelvollisuudesta vapauttamisessa, kuten autokorjaamo-, posti-, tele-, perintä-, maksulaitos-, sähköverkko-, malminetsintä- ja tavarankuljetustoiminnan sekä vaarallisten kemikaalien ja jalometallituotteiden kohdalla.

Kun ymmärretään luvanvaraisuus laajemmin, kaikkien 5. luvussa esiteltujen elinkeinojen lisäksi luvanvaraisiksi voidaan lukea ympäristölupaa ja erityistä ammattipätevyyttä

edellyttäviä elinkeinoja sekä muita mainitsemattomia rekisteröimisvelvollisuuden alaisia elinkeinoja. Esimerkiksi elintarvikelaki (23/2006) sääntelee elintarvikealalla toimimisen edellytyksistä ja ilmoitusmenettelyistä ja sähköturvallisuuslaki (410/1996) sähköalan töiden vastaavista edellytyksistä. Työ- ja elinkeinoministeriön koordinoima ja julkisten yrityspalveluorganisaatioiden muodostama palvelukokonaisuus Yrityssuomi.fi muotoilee asian seuraavasti: ”Elinkeinojen luvanvaraisuutta on kolmenlaista. 1) Lupa elinkeinon harjoittamiseen, 2) lupa toiminnan käynnistämiseen suunnitellulla paikalla ja 3) ammattitaitovaatimukseen liittyvä lupa.” Tutkimuksen keskiössä olleet alakohtaiset elinkeinoluvat eivät siten määrittele luvanvaraisuuden käsitettä ja sisältöä tyhjentävästi silloin, kun elinkeino katsotaan luvanvaraiseksi kohdan 2 ja/tai 3 perusteella.

Lainuudistamistyön tuloksena elinkeinovapautta rajoittava sääntely on nykyisin pääosin laintasoista. Lainsäädäntötyö aloitettiin jo hyvissä ajoin perusoikeusuudistusta edeltävinä vuosina, mutta tästä huolimatta elinkeinolain 3 §:ssä on edelleen pysytetty sanamuodoltaan osaksi enää lähinnä historiallista merkitystä omaava säännös, jonka mukaan lainkohdassa lueteltujen elinkeinojen *harjoittamisesta* säädetään lailla *tai asetuksella*. Ei lainkohta muutoinkaan ole ollut aktiivisen uudistamisen kohteena kuin lähinnä kumomis- ja poistamistoimien merkeissä, joista viimeisin vuodelta 2000. Tällöin kumottiin kohta kioski- ja siihen verrattavasta kaupasta sekä automaattikaupasta (HE 49/2000 vp). Viimeisin muutosmerkintä on vuodelta 1997, jolloin lain 3 § 13 k:ssa mainittu huuতোকাপ্তানোমিত্তাজান ammatti poistettiin (HE 259/1996 vp). Näiden vuosien jälkeen on luvanvaraistettu useita listauksesta puuttuvia elinkeinoja, kuten perintätoiminta vuodesta 1999, kaupallinen ampumaradan pitäminen ja ampuma-asekoulutus vuodesta 2002, tupakkatuotteiden myynti vuodesta 2009 ja maksulaitostoiminta vuodesta 2010. Eipä listassa ole mainintaakaan hoiva-alan elinkeinoista taikka asealasta ylipäätään. Nämä kaikki tosiseikat kielivät siitä, ettei kyseinen lainkohta ole nykyisessä lainsäädäntökäytännössä varsinaisten päivitysten kohteena.

Kuten tutkimuksessa havaittiin, on perustuslakivaliokunta jo vuonna 1996 lausunnossaan PeVL 40/1996 vp kiinnittänyt huomiota elinkeinolain 3 §:n johdantovirkkeen ristiinaiisuuteen nykyisen lainsäädäntökäytännön vaatimusten kanssa. Tällöin valiokunta nimenomaisella maininnalla edellytti, että elinkeinolaki uudistetaan kokonaisuudessaan perusoikeussäännösten takia. Tästä huolimatta nyt noin 16 vuodenkaan jälkeen ei kyseeseen lainkohtaan ole koskettu ja viittausta asetuksella säätämiseen poistettu. Toisaalta

voidaan ehkä hieman ivallisestikin sanoa 3 §:n johdantovirkkeen pitävän edelleen paikansa, sillä arvonlisäverotonta matkustajamyyntiä harjoittavista palautusliikkeistä säädetään edelleen asetuksentasoisesti. Hyvin mielenkiintoista tulevaisuuden kannalta onkin, kuinka tällainen elinkeinolain ikääntyvä sääntely tullaan lainsäädäntötyössä noteeraamaan.

Perusoikeusuudistuksen jälkeisistä vuosista alkaen elinkeinovapaus on toisinaan ollut esillä ylimpien tuomioistuimien käytännössä. Oikeutta koskevaan perusoikeussäännöksen on viitattu etenkin korkeimpaan hallinto-oikeuteen yltävissä lupien epäämiseen ja peruuttamiseen liittyvissä tapauksissa. Näissä asioissa myös perusoikeuksien rajoitusedellytykset ovat oikeuden työpöydällä säännönmukaisesti. *Vaikka rajoitusedellytysten pääasiallinen tarkoitus on muodostaa eräänlainen perusoikeudellinen testi ja ohje lainsäätäjälle, ovat ne olleet valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin tukena myös esimerkiksi elinkeinovapauden rajoittamiseen liittyvässä oikeuskäytännössä.*

Lainopillisen tutkimuksen nojautuessa ensisijaisesti oikeuslähteisiin, on tutkimuksen luotettavuutta lähdeittävä arvioimaan sen valossa, kuinka oikeaperäisenä työssä käytettyjä säädöksiä, lainvalmisteluaineistoja, ratkaisuja, prejudikaatteja ja kirjallisuutta voidaan pitää. Suomen kansallinen lainsäädäntö ja tuomioistuinten päätökset on poimittu tutkimukseen oikeusministeriön ja Edita Publishing Oy:n tuottamasta internet-pohjaisesta Finlex-tietopalvelusta ja hallituksen esitykset sekä valiokuntien lausunnot eduskunnan verkkopalvelusta. Euroopan unionin virallisen verkkosivuston yhteydessä toimiva EUR-Lex -palvelu tarjosi pääsyn kansainväliseen säädösaineistoon, ja kauppakamarin verkkosivusto sisälsi liiketapalautakunnan lausunnot. Näiden tahojen voidaan katsoa nauttivan sellaista yleistä vahvaa luottamusta, että niiden tarjoamiin aineistoihin on järkevin syin voitava luottaa. Tutkimukseen valikoitunut kirjallisuus on oikeusalan asiantuntijoiden tuottamaa, mikä antaa aineistolle sille erityispiirteisen oikeustieteellisen painoarvon.

Tärkeä aspekti luotettavuuden arvioinnissa on ensikäden eli primäärilähteiden ja toisenkäden eli sekundäärilähteiden käyttö. Yleisen periaatteen mukaan ensisijaisesti on pyrittävä primäärilähteiden käyttöön, jota myös tässä työssä on noudatettu ilman poikkeuksia. Kun lähdeaineisto on todettu hyödyntämiskelpoiseksi, on luotettavien tutkimustulosten saamiseksi huolellisesti koottava yhteen ja jäsenneltävä aiheeseen liittyvää oike-

uslähteiden sisältöä, ymmärrettävä kootun sisällön merkitys, ja sen pohjalta tuotettava kirjoittajan tarkoitusta tähdentävä raportti tutkimustuloksineen. Hyvän tieteellisen käytännön nimissä opinnäytetyön lähtökohtana on ollut huolellisuuden, tarkkuuden, rehellisyyden ja avoimuuden noudattaminen. Työn aloittaminen tutustumalla keskeiseen elinkeino-oikeudelliseen kirjallisuuteen ja lainvalmisteluaineistoihin näytti suuntaa tutkimuksen kannalta keskeisiä vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä kohti.

Tutkimus edetessään jäsensi tekijänsä tietämystä elinkeinovapauden asemasta perusoikeusjärjestelmässä ja samalla tarjosi kokonaisnäköalan perusoikeuksien rajoittamismekanismin. Tutkimussuunnitelman mukainen tavoite suorittaa tutkimus edeten pääsäännön kautta poikkeusedellytyksiin ja edelleen yksittäisiin poikkeustapauksiin osoitautui käyttökelpoiseksi kaavaksi, jota hyödynsin myös tutkimuksen kirjallisessa osuudessa. Työn keskeinen päämäärä ja eräänlainen huippukohta oli luvanvaraisten elinkeinojen yhteen kokoaminen, joka mustaa valkoisella konkretisoi voimassa olevia elinkeinovapauden lainsäädännöllisiä rajoituksia.

Elinkeinovapautta rajoittava sääntely on nykyisellään hajautuneena useaan erityislakiin. Tutkimuksessa tarkasteltujen luvanvaraisten elinkeinojen esitöistä voidaan johtaa se yleinen periaate, että luvanvaraisuus merkitsee alalle pääsyn julkista valvontaa. *Vaikka luvanvaraisuutta on kaikkiaan pyritty viime vuosikymmeninä vähentämään elinkeinovapauden edistämiseksi, on yhteiskunnallisen tarpeen asettama paine sellainen, että se saa aikaan tutkimuksen mukaisen useita kymmeniä luvanvaraisia elinkeinoja kattavan listan.* Lupasääntelyn määrän rajoittamiseen tähtäävä politiikka on perusoikeusnäkökulmasta hyvin suotavaa, mutta yhteiskunnan ja sen rakenteiden muuttuminen ajan myötä ei kysy lupaa. Ilmenneiden yhteiskunnallisten tarpeiden vuoksi on viime vuosina luvanvaraistettu esimerkiksi mainitut perintätoiminta (1999), kaupallinen ampumaradan pitäminen ja ampuma-asekoulutus (2002), tupakkatuotteiden myynti (2009) ja maksulaitostoiminta (2010). Uuden lupasääntelyn jatkumo on ilmeinen aivan viime vuosiin saakka.

Edelleen teknologian kehitys voi tulevaisuudessa mahdollistaa aivan uudenlaisia taloudellisen toiminnan ja ansion hankkimisen muotoja, joihin nykysääntelyn soveltamisala ei kykene ulottumaan saatikka edes kaukaisesti heijastamaan niiden luonnetta. ”Elämme jatkuvassa muutoksessa”, kuten kliseisesti sanotaan. Elinkeinovapauden kannalta tulee

olemaan tärkeää, että mahdollisille rajoitteille on aina esitettävissä painavat yhteiskunnalliset perusteet, oli tulevaisuus sitten tarjoamassa mitä tahansa uusia ja käyttökelpoisia elinkeinotoimintamalleja. Tulevaisuusnäkökulmasta tarkastellen lupasääntelyn määrän rajoittaminen voi vaikuttaa haasteelliseltakin, sillä lupasääntelyhän tosiasiallisesti vain laaja-alaistuu, ellei vanhaa sääntelyä kumota säännönmukaisesti uuden tieltä. Eikä kumoamisiin voida tietenkään ryhtyä, mikäli se aiheuttaisi elinkeinotoiminnan julkisessa valvontajärjestelmässä ongelmallisen aukon. Tässä mielessä lainsäädäntötyölle riittää haastetta tulevaisuudessa – yhteiskuntarakenteiden muuttuessa ja uusien lainsäädännöllisten tarpeiden ilmaantuessa elinkeinovapauden perusoikeus olisi kyettävä turvaamaan Perusoikeutena, ei vain lisääntyvän rajoittamissääntelyn kyllästämänä näennäisenä tekstin pätkänä Suomen perustuslain (731/1999) 18.1 §:ssä.

## Lähteet

- Airaksinen, M. & Jauhiainen, J. 2006. Yksityinen elinkeinonharjoittaja. Teoksessa Rissanen, K. (toim.) Yritysoikeus. Helsinki: Sanoma Pro, 133–136.
- Ajokorttilaki 386/2011.
- Ajoneuvolaki 1090/2002.
- Alkoholilaki 1143/1994.
- Ampuma-aselaki 1/1998.
- Arpajaislaki 1047/2001.
- Arvonlisäverolaki 1501/1993.
- Arvopaperimarkkinalaki 495/1989.
- Asetus alkoholijuomista ja väkiviinasta 1344/1994.
- Asetus arvonlisäverottoman matkustajamyynnin järjestämisestä 485/1985.
- Asetus vaarallisten kemikaalien teollisesta käsittelystä ja varastoinnista 59/1999.
- Asetus yksityisestä terveydenhuollosta 744/1990.
- Castrén, M. 2006a. Kilpailusuoja yritystoiminnassa. Teoksessa Rissanen, K. (toim.) Yritysoikeus. Helsinki: Sanoma Pro, 895–908.
- Castrén, M. 2006b. Tunnusmerkkioikeus. Teoksessa Rissanen, K. (toim.) Yritysoikeus. Helsinki: Sanoma Pro, 871–894.
- Elintarvikelaki 23/2006.
- Eläinsuojelulaki 247/1996.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 999/2001.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 726/2004.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 183/2005.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1370/2007.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1008/2008.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1071/2009.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/64/EY.
- Hallintolainkäyttölaki 586/1996.
- Hallintovaliokunnan mietintö 32/2010 vp.
- Hallituksen esitys 114/1978 1) laeiksi sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa ja 2) markkinatuomioistuimesta annetun lain muuttamisesta.
- Hallituksen esitys 157/1988 eduskunnalle arvopaperimarkkinalaiksi sekä siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- Hallituksen esitys 162/1991 eduskunnalle laiksi kilpailunrajoituksista.
- Hallituksen esitys 259/1992 eduskunnalle laiksi elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Hallituksen esitys 267/1992 eduskunnalle laiksi panttilainauslaitoksista ja laiksi pankkitarkastusvirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.
- Hallituksen esitys 323/1992 eduskunnalle laeiksi vakuutuksenvälittäjistä ja elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3 §:n muuttamisesta.
- Hallituksen esitys 77/1993 eduskunnalle jätelaiksi ja laiksi ympäristölupamenettelylain muuttamisesta.
- Hallituksen esitys 180/1993 eduskunnalle ajoneuvojen katsastustehtävien toimilupiin liittyväksi lainsäädännöksi.
- Hallituksen esitys 309/1993 eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- Hallituksen esitys 138/1994 eduskunnalle sähkömarkkinalaiksi.
- Hallituksen esitys 294/1994 eduskunnalle ilmailulaiksi ja laiksi suuronnettomuuksien tutkinnasta annetun lain muuttamisesta.

- Hallituksen esitys 313/1994 eduskunnalle laeiksi liikkuvasta kaupasta annetun lain ja elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3 §:n 22 kohdan kumoamisesta.
- Hallituksen esitys 36/1995 eduskunnalle eläinsuojelulaiksi.
- Hallituksen esitys 50/1995 eduskunnalle laiksi vartioimisliikelain 2 §:n muuttamisesta.
- Hallituksen esitys 7/1996 eduskunnalle laiksi sijoituspalveluyrityksistä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- Hallituksen esitys 22/1996 eduskunnalle laeiksi yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta.
- Hallituksen esitys 81/1996 eduskunnalle laiksi ampuma-aseista ja ampumatarpeista annetun lain muuttamisesta.
- Hallituksen esitys 259/1996 eduskunnalle laiksi vapaaehtoisista huutokaupoista annetun asetuksen ja lähempiä määräyksiä huutokaupantoimittajan-ammatin harjoittamisesta kaupungissa sisältävän julistuksen kumoamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Hallituksen esitys 24/1997 eduskunnalle laiksi valtion rataverkosta, radanpidosta ja rataverkon käytöstä annetun lain muuttamisesta.
- Hallituksen esitys 34/1997 eduskunnalle laiksi ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun lain muuttamisesta.
- Hallituksen esitys 183/1997 eduskunnalle ampuma-aselaiksi ja laiksi poliisilain 23 §:n sekä laiksi poliisin henkilökistereistä annetun lain 19 ja 20 §:n muuttamisesta.
- Hallituksen esitys 1/1998 eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (Uusi nimi-ke: Suomen perustuslaki, PeVM 10/1998 vp).
- Hallituksen esitys 81/1998 eduskunnalle laiksi elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3 §:n 21 kohdan kumoamisesta.
- Hallituksen esitys 178/1998 eduskunnalle laiksi perintätoiminnan luvanvaraisuudesta.
- Hallituksen esitys 169/1999 eduskunnalle panostajalaiksi.
- Hallituksen esitys 28/2000 eduskunnalle arvo-osuusrekisterien keskittämistä arvopaperikeskukseen koskevaksi lainsäädännöksi.
- Hallituksen esitys 49/2000 eduskunnalle laeiksi vähittäiskaupan aukioloajoista ja elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3 §:n 23 kohdan kumoamisesta.
- Hallituksen esitys 110/2000 eduskunnalle laiksi ampuma-aselain muuttamisesta.
- Hallituksen esitys 130/2000 eduskunnalle laiksi jalometallituotteista.
- Hallituksen esitys 188/2000 eduskunnalle yritys- ja yhteisötietolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Hallituksen esitys 69/2001 eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Hallituksen esitys 50/2002 eduskunnalle alkoholilain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 24/2001 vp) täydentämisestä.
- Hallituksen esitys 58/2002 eduskunnalle osakeyhtiölakiin ja eräisiin muihin lakeihin sisältyvien asuin- ja kotipaikkavaatimusten sekä poikkeuslupasäännösten muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- Hallituksen esitys 112/2002 eduskunnalle viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta.
- Hallituksen esitys 141/2002 eduskunnalle ajoneuvolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.
- Hallituksen esitys 132/2003 eduskunnalle laiksi sosiaalisista yrityksistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Hallituksen esitys 127/2004 eduskunnalle laeiksi sähkömarkkinalain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.



- Hallituksen esitys 220/2004 eduskunnalle laeiksi vakuutusedustuksesta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- Hallituksen esitys 279/2004 eduskunnalle laeiksi vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta, kemikaalilain muuttamisesta sekä rikoslain 44 luvun 11 ja 12 §:n muuttamisesta.
- Hallituksen esitys 34/2005 eduskunnalle laeiksi yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain, terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain sekä yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain muuttamisesta.
- Hallituksen esitys 107/2005 eduskunnalle laiksi lääkelain muuttamisesta.
- Hallituksen esitys 108/2005 eduskunnalle laiksi lääkelain muuttamisesta.
- Hallituksen esitys 139/2005 eduskunnalle ilmailulaiksi.
- Hallituksen esitys 203/2005 eduskunnalle Elintarviketurvallisuusviraston perustamisen edellyttämistä muutoksista eräisiin lakeihin.
- Hallituksen esitys 226/2005 eduskunnalle laiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain muuttamisesta.
- Hallituksen esitys 24/2006 eduskunnalle kaupallisia tavarankuljetuksia ja maantieliikenteen liikenneyrittäjäkoulutusta koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.
- Hallituksen esitys 38/2006 eduskunnalle taksiliikennelaiksi sekä laiksi luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetun lain muuttamisesta.
- Hallituksen esitys 27/2007 eduskunnalle rehulaiksi.
- Hallituksen esitys 43/2007 eduskunnalle laiksi sijoituspalveluyrityksistä, laiksi arvopaperimarkkinalain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- Hallituksen esitys 13/2008 eduskunnalle uudeksi vakuutusyhtiölaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Hallituksen esitys 20/2008 eduskunnalle laeiksi elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 6 §:n ja kaupparekisterilain 13 a §:n muuttamisesta.
- Hallituksen esitys 99/2008 eduskunnalle laeiksi valmismatkaliikkeistä ja rikoslain 30 luvun muuttamisesta.
- Hallituksen esitys 101/2008 eduskunnalle laiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain muuttamisesta.
- Hallituksen esitys 223/2008 eduskunnalle laeiksi viestintämarkkinalain sekä radiotaajuuksista ja telelaitteista annetun lain muuttamisesta.
- Hallituksen esitys 110/2009 eduskunnalle joukkoliikennelaiksi sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- Hallituksen esitys 172/2009 eduskunnalle maksulaitoslaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Hallituksen esitys 211/2009 eduskunnalle ilmailulaiksi sekä laiksi rajavartiolain 75 §:n muuttamisesta.
- Hallituksen esitys 216/2009 eduskunnalle laeiksi palvelujen tarjoamisesta, rajat ylittävästä kieltomenettelystä annetun lain 1 §:n muuttamisesta ja Kuluttajavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.
- Hallituksen esitys 273/2009 eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Hallituksen esitys 88/2010 eduskunnalle kilpailulaiksi.
- Hallituksen esitys 94/2010 eduskunnalle laiksi lääkelain muuttamisesta.
- Hallituksen esitys 207/2010 eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Hallituksen esitys 212/2010 eduskunnalle ajokorttilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

- Hallituksen esitys 216/2010 eduskunnalle postilaiksi sekä Maailman postiliiton yleissopimuksen hyväksymiseksi ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- Hallituksen esitys 262/2010 eduskunnalle rautatielaiksi.
- Hallituksen esitys 302/2010 eduskunnalle yksityisiä sosiaalipalveluja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.
- Hallituksen esitys 114/2011 eduskunnalle laiksi kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetun lain muuttamisesta.
- Hallituksen esitys 135/2011 eduskunnalle laiksi kalastuslain muuttamisesta.
- Hallituksen esitys 32/2012 eduskunnalle arvopaperimarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi.
- Hoppu, E. & Hoppu K. 2007. Kauppa- ja varallisuus oikeuden pääpiirteet. Helsinki: Sanoma Pro.
- Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki: Talentum.
- Hämeen läänioikeuden päätös 99/0600/3.
- Ilmailulaki 1194/2009.
- Joukkoliikennelaki 869/2009.
- Kaivoslaki 621/2011.
- Karapuu, H. & Lavapuro, J. 2011. Oikeus työhön ja elinkeinovapaus. Teoksessa Hallberg, P. (toim.) Perusoikeudet. Helsinki: Sanoma Pro, 671–710.
- Karttunen, T., Koivunen, K., Laasanen, H., Sippel, L., Uitto, T. & Valtonen, M. 2009. Juridiikan perusteet. Helsinki: Sanoma Pro.
- Kaupparekisterilaki 129/1979.
- Keskuskauppakamari. 2012. Liiketapalautakunta. Kauppakamari.  
<http://kauppakamari.fi/lautakunnat/liiketapalautakunta>. 18.9.2012.
- Kilpailulaki 948/2011.
- Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 1997:58.
- Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 2008:41.
- Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 2010:82.
- Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 2011:15.
- Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 2012:87.
- Korkeimman oikeuden päätös 2004:52.
- Kuoppamäki, P. 2006. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Teoksessa Rissanen, K. (toim.) Yritysoikeus. Helsinki: Sanoma Pro, 1145–1188.
- Laki ajoneuvojen katsastusluvista 1099/1998.
- Laki arvo-osuusjärjestelmästä 826/1991.
- Laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta 122/1919.
- Laki holhoustoimesta 442/1999.
- Laki jalometallituotteista 1029/2000.
- Laki kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä 693/2006.
- Laki kaupankäynnistä vakioituilla optioilla ja termiineillä 772/1988.
- Laki kiinnitysluottopankkitoiminnasta 688/2010.
- Laki kilpailunrajoituksista 480/1992.
- Laki luottolaitostoiminnasta 121/2007.
- Laki panttilainauslaitoksista 1353/1992.
- Laki perintätoiminnan luvanvaraisuudesta 517/1999.
- Laki sijoituspalveluyrityksistä 922/2007.
- Laki sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa 1061/1978.
- Laki sosiaalisista yrityksistä 1351/2003.
- Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta 592/1972.

- Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta 969/1995.
- Laki talletuspankkien yhteenliittymästä 599/2010.
- Laki työeläkevakuutusyhtiöistä 354/1997.
- Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 390/2005.
- Laki valmismatkaliikkeistä 939/2008.
- Laki yksityisestä terveydenhuollosta 152/1990.
- Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011.
- Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista 282/2002.
- Liikenne- ja viestintäministeriö. 2010. Rautateiden henkilöliikenteen avaaminen kilpailulle: edellytykset ja etenemispolku.  
[http://www.lvm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=964900&name=D\\_LFE-10786.pdf&title=Julkaisuja](http://www.lvm.fi/c/document_library/get_file?folderId=964900&name=D_LFE-10786.pdf&title=Julkaisuja). 25.9.2012.
- Liikenne- ja viestintäministeriö. 2011. Rautateiden ostoliikenteestä nelivuotiset sopimukset. <http://www.lvm.fi/web/fi/tiedote/-/view/1276579>. 25.9.2012.
- Liiketalautakunnan ratkaisu 868/2005.
- Liiketalautakunnan ratkaisu 872/2005.
- Liiketalautakunnan ratkaisu 883/2006.
- Liiketalautakunnan ratkaisu 888/2007.
- Liiketalautakunnan ratkaisu 889/2007.
- Länsineva, P. 2006. Ammatinvalinnan vapaus perusoikeutena ja seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisointi. Edilex Asiantuntijakirjoitukset. 17.9.2012.
- Läkelaki 395/1987.
- Maksulaitoslaki 297/2010.
- Markkinaoikeuden päätös 32/2011.
- Markkinaoikeuden päätös 32/2012.
- Neuvoston direktiivi 65/65/ETY.
- Neuvoston direktiivi 73/239/ETY.
- Neuvoston direktiivi 85/611/ETY.
- Neuvoston direktiivi 93/22/ETY.
- Neuvoston direktiivi 95/69/EY.
- Panostajalaki 219/2000.
- Patentti- ja rekisterihallitus. 2011. Yleisohje ilmoituksen tekemiseen.  
<http://www.prh.fi/fi/kaupparekisteri/muutyritysmuodot/yleisohje.html>.  
 21.9.2012.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 15/1996 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 40/1996 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 45/1996 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 20/1997 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 22/1997 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 35/1997 vp.
- Perustuslakivaliokunnan mietintö 10/1998 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 31/1998 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 35/1998 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 28/2000 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 28/2001 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 45/2001 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 24/2002 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 40/2002 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 56/2002 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 61/2002 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 16/2003 vp.

- Perustuslakivaliokunnan lausunto 9/2005 vp.  
 Perustuslakivaliokunnan lausunto 33/2005 vp.  
 Perustuslakivaliokunnan lausunto 49/2005 vp.  
 Perustuslakivaliokunnan lausunto 8/2006 vp.  
 Perustuslakivaliokunnan lausunto 19/2006 vp.  
 Perustuslakivaliokunnan lausunto 31/2006 vp.  
 Perustuslakivaliokunnan lausunto 57/2006 vp.  
 Perustuslakivaliokunnan lausunto 32/2009 vp.  
 Perustuslakivaliokunnan lausunto 32/2010 vp.  
 Perustuslakivaliokunnan lausunto 58/2010 vp.  
 Perustuslakivaliokunnan lausunto 8/2012 vp.  
 Perustuslakivaliokunnan mietintö 25/1994 vp.  
 Perustuslakivaliokunnan mietintö 10/1998 vp.  
 Postilaki 415/2011.  
 Rautatielaki 555/2006.  
 Rautatielaki 304/2011.  
 Rehulaki 86/2008.  
 Rikoslaki 39/1889.  
 Rissanen, K. 2006a. Markkinoiden säännöt. Teoksessa Rissanen, K. (toim.) Yritysoikeus. Helsinki: Sanoma Pro, 71–87.  
 Rissanen, K. 2006b. Elinkeinovapauden toteutuminen. Teoksessa Rissanen, K. (toim.) Yritysoikeus. Helsinki: Sanoma Pro, 67–70.  
 Sijoitusrahastolaki 48/1999.  
 Sosiaalihuoltolaki 710/1982.  
 Suomen Hallitusmuoto 94/1919.  
 Suomen perustuslaki 731/1999.  
 Sähkömarkkinalaki 386/1995.  
 Sähköturvallisuuslaki 410/1996.  
 Taksiliikennelaki 217/2007.  
 Talousvaliokunnan mietintö 51/1992 vp.  
 Talousvaliokunnan mietintö 16/2002 vp.  
 Tupakkalaki 693/1976.  
 Vakuutusyhtiölaki 521/2008.  
 Valtioneuvoston asetus jalometallituotteista 1148/2000.  
 Valtioneuvoston asetus panostajien pätevyyskirjoista 122/2002.  
 Verohallinto. 2011. Postipalvelujen arvonlisäverotus. [https://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat\\_veroohjeet/Arvonlisaverotus/Postipalvelujen\\_arvonlisaverotus%2819466%29](https://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Arvonlisaverotus/Postipalvelujen_arvonlisaverotus%2819466%29). 15.10.2012.  
 Viestintämarkkinalaki 393/2003.  
 Viljanen, V-P. 2011. Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Hallberg, P. (toim.) Perusoikeudet. Helsinki: Sanoma Pro, 139–170.  
 Virtanen, P. 2010. Kauppa-oikeus – elinkeinonharjoittamisen oikeutta. Teoksessa Niskanen, M. (toim.) Oikeusjärjestys osa II. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Julkaisusarja C 54. Rovaniemi: Lapin yliopisto, 369–535.  
 Yritys- ja yhteisötietolaki 244/2001.  
 Yritys-Suomi. 2012. Toimialakohtaiset luvat ja ilmoitukset. Työ- ja elinkeinoministeriö. [http://www.yrityssuomi.fi/web/guest/aihe?pp=polku\\_Yrityksen\\_perustaminen&ppa=palp\\_Kaytannon\\_perustamistoimet&aihe=1000018](http://www.yrityssuomi.fi/web/guest/aihe?pp=polku_Yrityksen_perustaminen&ppa=palp_Kaytannon_perustamistoimet&aihe=1000018). 25.10.2012.